CELIA LESSA KERSTENETZKY

El Estado de bienestar social en la edad de la razón





ECONOMÍA



Foto: © Antonio Kerstenetzky

Celia Lessa Kerstenetzky es maestra en economía por la Universidad Federal de Rio de Janeiro y doctora en ciencias políticas por el European University Institute (1998) con posdoctorados en el MIT y en la Universidad de Columbia. Es profesora de tiempo completo en el Instituto de Economía de la Universidad Federal de Rio de Janeiro. Ha publicado diversos artículos y ensayos sobre desigualdad, pobreza y políticas sociales. Recientemente coordinó, junto con Vítor Neves, la obra *Economía e interdisciplinaridade(s)*.

SECCIÓN DE OBRAS DE ECONOMÍA

EL ESTADO DE BIENESTAR SOCIAL EN LA EDAD DE LA RAZÓN

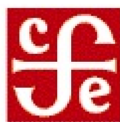
Traducción
MARIANO SÁNCHEZ VENTURA

Revisión de la traducción
CÉSAR GONZÁLEZ OCHOA

CELIA LESSA KERSTENETZKY

El Estado de bienestar social en la edad de la razón

LA REINVENCIÓN DEL ESTADO SOCIAL EN EL MUNDO CONTEMPORÁNEO



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

Primera edición en portugués, 2012
Primera edición en español, 2017
Primera edición electrónica, 2016

Diseño de portada: Paola Álvarez Baldit

Título original: *O estado do bem-estar social na idade da razão. A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*

Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14738 Ciudad de México

 www.fondodeculturaeconomica.com

Comentarios:
editorial@fondodeculturaeconomica.com
Tel. (55) 5227-4672

ISBN 978-607-16-5078-8 (mobi)

Hecho en México - *Made in Mexico*

SUMARIO

Para Jaques

PREFACIO

Es un placer la lectura de un buen libro de economía. O, más exactamente, de economía política, en el sentido clásico de la frase, ya que es un libro sobre la economía y la política, sobre la provisión eficaz de los recursos y sobre el Estado. Cosa poco usual, porque en los últimos 40 años, la ciencia económica se ha visto invadida por estudios teóricos que meramente expresan en términos matemáticos ciertos silogismos, en los que la conclusión se halla ya contenida en la premisa principal, o por trabajos econométricos que cuando mucho confirman lo que ya se sabía. Se volvieron raros los libros de economía, y más aún los buenos libros, como es éste que ha escrito en excelente portugués Celia Kerstenetzky, un estudio bien estructurado y bien razonado en el que la autora se enfrenta tanto a los neoliberales como a la vieja izquierda revolucionaria, y analiza la más notable realización de ingeniería o de construcción política de que yo tenga noticia, el Estado de bienestar social.

Con el fin de realizar la tarea que se propuso, Celia Lessa Kerstenetzky dialoga con un interlocutor liberal, un “escéptico" que piensa que el aumento de los gastos sociales, inherente al Estado de bienestar social, es perjudicial para el desarrollo económico, ya que, por un lado, desestimula el trabajo y, por el otro, “reduce la competitividad" de las empresas. Contra estos dos argumentos, ella nos expone una serie de contraargumentos y evidencias. Y va aún más allá. Alega que esta forma de Estado promueve el desarrollo económico si se piensa que los trabajadores mejor alimentados, educados y protegidos contra los problemas de salud y el desempleo son más productivos. La falta de incentivo respecto del trabajo —que conllevaría la provisión de servicios sociales no directamente relacionados con la productividad individual— sólo existe si supusiéramos, como los economistas neoclásicos y neoliberales, que el trabajador está motivado exclusivamente por intereses personales, lo cual no es cierto. Afortunadamente, el ser humano no es racional, ni su comportamiento es tan previsible, como pretende la teoría económica neoclásica, sino que es un ser dotado de libertad. A diferencia del determinismo económico reduccionista de los economistas ortodoxos o neoclásicos, debemos ser más realistas y ver al hombre como un ser libre y razonablemente imprevisible, que elige tomando en consideración sus impulsos y restricciones emotivos y, en el nivel racional, no sólo en el interés económico, sino en muchas variables, incluso los valores sociales compartidos.

El Estado de bienestar social no es una invención arbitraria de políticos populistas, como sugiere la teoría económica neoclásica y neoliberal, sino una consecuencia histórica del desarrollo político de la humanidad en el marco de las sociedades capitalistas. En estas sociedades, a partir de sus revoluciones nacional e industrial, y tomando como referencia los dos primeros países que lograron construir una revolución capitalista, el

Estado comienza a ser liberal (siglo XIX), pero enseguida, por causa de las luchas de las clases populares y medias, se convierte en un Estado democrático (primera mitad del siglo XX) y, más adelante, en la segunda mitad del siglo XX, en vista de esas mismas luchas, se transforma en un Estado de bienestar social. Esta forma de Estado es, por tanto, resultado de un proceso largo y difícil de luchas sociales, de la lucha de clases de los trabajadores con la burguesía y, a fin de cuentas, se hace consustancial en un gran compromiso, en una coalición progresista de clases, el Estado de bienestar social. Las sociedades capitalistas socialdemócratas, que construyen Estados de bienestar social, son menos desiguales y más solidarias que las sociedades meramente liberales. En aquéllas, las diferencias entre los jefes y los subordinados son menores, y las mutuas relaciones, menos conflictivas.

Sin embargo, pregunta Kerstenetzky, ¿no tendrían razón los economistas neoclásicos que afirman que existe una contradicción insoluble entre igualdad y desarrollo? O, en los términos de Arthur Okun, ¿no sería el Estado de bienestar social un "balde agujerado", mediante el cual "el gobierno intenta celosamente transferir recursos de los ricos a los pobres, para ver cómo se escurren a lo largo del camino antes de alcanzar su destino planeado"? No, responde Kerstenetzky en el capítulo III; los "modelos e investigaciones empíricas —nuevas bases de datos e hipótesis comprobables— no corroboran la tesis del *trade off* formalizada por Okun (e informalmente utilizada por los economistas desde tiempos remotos)". Es comprensible que una sociedad más coherente y solidaria sea una sociedad donde el trabajo no es únicamente una mercancía, sino una forma de realización humana y, por tanto, tiende a ser una labor más productiva y eficiente.

En esa línea de pensamiento, la autora reflexiona: si el Estado de bienestar fuese ineficiente, como lo califican los economistas convencionales, si los países que adoptaran ese modelo se volviesen incapaces de competir internacionalmente, ¿cómo explicar la resiliencia de esa forma de Estado? De hecho, desde 1980, desde el momento en que el neoliberalismo se volvió dominante en los Estados Unidos y en Gran Bretaña, se dio inicio a una guerra contra el Estado de bienestar social; el objetivo era sustituirlo con un Estado mínimo, con el Estado liberal del siglo XIX. ¿Cuál fue el resultado de esa guerra? Según los datos de este libro, el gasto social en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) siguió aumentando ampliamente entre 1980 y 1998 y se estabilizó entre 1998 y 2007. Lo que se consiguió fue una disminución, no de los servicios sociales prestados por el Estado, sino de los derechos laborales y, por tanto, de los costos que afectan directamente a las empresas (costos de dimisión, de vacaciones, etc.). De hecho, semejante flexibilización de las condiciones de los contratos de trabajo se impuso debido a la nueva competencia que llegaba de los países en vías de desarrollo, los cuales, a partir de la década de 1970, empezaron a exportar manufacturas a los países ricos. A partir de entonces los países europeos flexibilizaron sus leyes

laborales. Pero esa flexibilización se compensó, en los países europeos más avanzados, con el aumento de garantías que el Estado ofrecía a los trabajadores; se amplió la ayuda por desempleo y se ofreció a los trabajadores nueva capacitación cuando el desempleo se derivaba directamente de los avances tecnológicos. De esta manera, mediante tales prácticas, desarrolladas originalmente en Dinamarca con el nombre genérico de “flexiseguridad", aumentó la dimensión del Estado.

¿Cómo pudo el Estado de bienestar social resistir la embestida neoliberal? La autora explica el hecho a través de la democracia, y tiene razón. Los trabajadores y las clases medias simplemente no aceptaron la disminución de los grandes servicios sociales y científicos prestados por el Estado, que el neoliberalismo intentaba imponer. Además de este argumento político, están los antes mencionados respecto a la mayor productividad del trabajo en ambientes menos desiguales y más solidarios, y hay un argumento relativo a la eficiencia de los grandes servicios sociales y científicos que caracterizan al Estado de bienestar social. Lo que esta forma de Estado amplía es el “consumo colectivo", un consumo gratuito e igual para todos. Ahora bien, el consumo colectivo, además de ser más justo, es más económico que el consumo individual. Resulta mucho más caro tener un médico particular y un profesor particular. Aunque no es fácil demostrar esta tesis con cifras precisas, me parece significativo que los costos de salud en los países europeos más desarrollados, donde los servicios de salud son públicos, representaron cerca de 10% del PIB, en comparación con 16% en los Estados Unidos, un país donde millones de personas no poseen ningún tipo de garantía de atención de salud.

Kerstenetzky analiza también el desarrollo del Estado de bienestar social en América Latina y, especialmente, en Brasil. Aquí no es necesario hablar de una reducción de los gastos sociales, o de una tentativa de eliminación del Estado de bienestar social. Por el contrario, y como lo demuestra muy bien esta obra, estamos viviendo el proceso de su construcción. Yo diría que en Brasil ya tenemos un Estado de este tipo. La edificación del Estado de bienestar social se impulsó decisivamente a partir de la transición democrática de 1985 y de la Constitución de 1988, una constitución dirigida a la defensa de los derechos sociales. La transición democrática tuvo lugar en Brasil desde el momento de la formación de un gran pacto político democrático-popular que empezó a formarse al final de la década de 1970. Esa coalición de clases se fue volviendo cada vez más amplia a medida que el tiempo pasaba, culminando en la campaña de las *Diretas Já* [elecciones directas ya]. Esta campaña involucró, como yo mismo lo pude comprobar, un doble acuerdo social informal. Todos los participantes estaban de acuerdo en que no sólo había que encarar el problema de la democracia; era necesario también disminuir la enorme desigualdad que existía en el país, profundizada por el régimen militar. Establecido este acuerdo de principio, se discutió enseguida la manera de disminuir la desigualdad. Los empresarios participantes en el pacto no estaban de acuerdo con los

impuestos progresivos, pero sí con el aumento del gasto social. Y eso fue lo que los gobiernos democráticos hicieron desde entonces, como se demuestra con el aumento de los gastos sociales realizados por el Estado: desde 1985 hasta hoy en día, en términos del porcentaje del PIB, fueron duplicados.

El Estado de bienestar social no es el paraíso; no es la contrautopía neoliberal ni la utopía socialista. Pero es la forma más avanzada de Estado y de sociedad que los individuos —y yo diría más las mujeres que los hombres, porque a ellas les preocupan más los problemas de la desigualdad y la injusticia— hayan logrado construir. Es una construcción política. Es una construcción cotidiana, asociada a los cuatro grandes objetivos políticos, aparte de la seguridad y el orden público, que las sociedades modernas se han impuesto históricamente desde el siglo XVIII: la libertad, el bienestar económico, la justicia social y la protección del medio ambiente. Hay contradicciones entre estos objetivos, pero son más las confluencias o las concordancias, como lo demuestra este excelente libro. Por tanto, es razonable pensar que el Estado de bienestar social habrá de sobrevivir y expandirse, a pesar de las dificultades reales, así como de la oposición ideológica conservadora que sus defensores tendrán siempre que enfrentar.

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA
Mayo de 2012

PRESENTACIÓN

> Possibly the ultimate test of the quality of a free, democratic, and prosperous society is to be found in the standards of freedom, democracy and prosperity enjoyed by its weakest members.
>
> PETER TOWNSEND[1]

> The Banality of Good: Social Democrat.
>
> TONY JUDT[2]

Éste es visiblemente un libro en defensa del Estado de bienestar: de su valor histórico y de su contemporaneidad, de su sentido de urgencia y su ubicuidad. Apuesta a que sus adversarios habrán de sacar un cierto provecho de la multitud de argumentos aquí recogidos, para evaluarlos, probarlos y, selectivamente, acogerlos, mientras que los que lo conozcan vagamente tendrán ocasión para vincularse a él de manera sistemática y comprometida, y los que ya lo conocen suficientemente se sorprenderán con el volumen de novedades existentes en los desarrollos contemporáneos. El Estado de bienestar es una invención política: no es un vástago ni de la democracia ni de la socialdemocracia, aunque ciertamente es la mejor obra de esta última. La defensa de su actualidad se vincula con la defensa de lo mejor de la socialdemocracia: la sistemática resistencia a la disolución de los lazos sociales por los nexos mercantiles, en términos que reconozcan el estatus igualitario de la ciudadanía. Insisto en la caracterización de "lo mejor de la socialdemocracia", para que no se confunda con sus versiones bastardas.

A pesar del presupuesto autodeclarado, este libro se construyó como un diálogo con un interlocutor escéptico, en la buena tradición de las ciencias sociales. Cada uno de los capítulos se concibió como una respuesta a una objeción o un problema planteado por él.

Así, el primer capítulo responde a la cuestión de cómo se puede definir un objeto como Estado de bienestar, del cual se habla a partir de la observación de sus diferentes manifestaciones concretas y tiempos históricos, trayectorias y motivaciones, causas y efectos. Esta objeción me lleva a considerar el Estado de bienestar como un objeto histórico que se presenta de variadas maneras, dentro de un espectro de configuraciones demarcadas por ciertas condiciones mínimas y máximas; éstas, a su vez, variables según las épocas históricas. Fue éste tal vez el primer choque provocado por el diálogo con el escéptico: el reconocimiento de cierto hibridismo en mi objeto de estudio, simultáneamente descriptivo y normativo. Me explico: reconocer la variedad histórica de las configuraciones del Estado de bienestar significaba aflojar su lazo con un contenido idealizado, como la orientación socialdemócrata o igualitarista que caracteriza, por

ejemplo, al Estado de bienestar escandinavo. Sin embargo, este choque resultó liberador: me permitió utilizar la categoría de *Estado de bienestar* para nombrar distintos contextos de intervención pública que guardaban al menos ciertas características mínimas, y, también, entender la resistencia en muchas personas a utilizar esa categoría para describir el conjunto de las políticas sociales de Brasil, por ejemplo. Es que en su mente esa categoría debería reservarse exclusivamente para nombrar al Estado de bienestar que se aproximase a su manifestación máxima. Para mí, al contrario, las ventajas del uso difundido de esta categoría son claras: al utilizarlo, por ejemplo, para entender el caso de Brasil, yo podría interrogarme sobre la coherencia de las intervenciones públicas, su orientación, sus tendencias y, en particular, el grado de aproximación o alejamiento en relación con sus manifestaciones máximas. Y éstas, obviamente, son de vivo interés, porque representan casos exitosos en el enfrentamiento al tipo de desigualdades que constituyen nuestro mayor problema social.

El diálogo con el escéptico me presentó un segundo desafío: cómo definir el bienestar social, el objeto de la intervención pública a cargo del Estado de bienestar, y por qué no limitarlo directamente al alivio de la pobreza. En el capítulo II abordo este tema desde una perspectiva normativa, sobre la base de ciertos argumentos elaborados por los fundadores del campo reflexivo sobre el Estado de bienestar. El aspecto más significativo de la argumentación de esos autores es la noción de que el bienestar social es una condición general que se alcanza mediante la prevención de patologías sociales, tales como la pobreza y la desigualdad, más que por la curación, y por la oferta de oportunidades generales, más que por la asistencia, y por medio de acciones que promuevan las condiciones sociales del respeto a sí mismo y de la integración social, sin engendrar diferenciaciones y sin provocar la alienación. Todo esto se materializa cuando a los individuos se les da el control de los recursos, pero también cuando se observa su condición de agentes morales y actores políticos. Encontré una formalización apropiada de esas ideas en las nociones de funcionamientos y capacitaciones de Amartya Sen.

El tercer obstáculo fue la cuestión del desarrollo: ¿será posible que el Estado de bienestar no presuponga el desarrollo económico? Si fuera éste el caso, no tendría sentido hablar de un Estado de bienestar en los países no desarrollados o menos desarrollados, como Brasil. Mis investigaciones sobre el tema, descritas en el capítulo III, revelaron una relación sorprendente: los países pioneros no estaban desarrollados y, más aún, muchos países habían usado el Estado de bienestar, sus políticas, sus programas e instituciones para promover el desarrollo económico. En ese capítulo se documentan, además de la evidencia histórica, las relaciones teóricas y las políticas públicas que se concibieron con semejante orientación, como el famoso plan sueco Rehn-Meidner, de 1951.

Creo que muchas personas me seguirían hasta aquí, pero aun así contrapondrían el

argumento de que el Estado de bienestar está en crisis y que su fin es inminente. Y que si está en crisis en los países centrales que fueron su cuna, es todavía menos plausible su arraigamiento en países periféricos como Brasil. En el capítulo IV, al examinar la solidez de tales objeciones, primero intenté comprender los argumentos sobre la crisis y percibí que existe mucha confusión al respecto: hay quienes dicen que la crisis es un estado inmanente al Estado de bienestar; otros, que la crisis es inmanente al capitalismo y, por derivación, también al Estado de bienestar; otros, que el Estado de bienestar causa crisis fiscales, y aún otros, que su evidente crisis es efecto de esas crisis fiscales. Sobre la base de la resiliencia del Estado de bienestar —que convive con una crisis anunciada ya hace más de tres decenios— me dediqué a analizar la evidencia disponible, la cual me reveló la existencia de un crecimiento casi ininterrumpido del gasto social, según varias mediciones (total real, porcentaje del PIB, *per capita,* por dependiente) a lo largo de ese largo periodo de “crisis" (mediados del decenio de 1970 hasta 2008). En varios momentos, su crecimiento se dio a expensas del crecimiento en otras áreas del gasto público, consolidando el Estado moderno como un *welfare,* más que un *power state.* Este crecimiento se diferenció entre los países, siendo mayor en los Estados de bienestar menores, lo que le dio aliento a la tesis de que se trataba de un “crecimiento limítrofe", pero también a la tesis de que el *welfare state* es un aspecto sólidamente institucionalizado en las sociedades contemporáneas —tan duradero como cualquiera de sus instituciones pudiera serlo—. Además de lo anterior, al contrario de las previsiones pesimistas, fue precisamente en las décadas de austeridad de 1980 y 1990 cuando el Estado de bienestar se extendió en los países emergentes de Asia Oriental y, desde 2000, en América Latina.

Pero los tiempos actuales, con sus nuevos riesgos sociales, han provocado cambios cualitativos. Hubo cortes y privatizaciones en los programas y políticas sociales, sobre todo en el área de la seguridad social, junto con una expansión significativa de otros programas, principalmente los relacionados con los servicios. Con el fin de evaluarlos en detalle, describo y analizo en el capítulo V los diferentes regímenes de bienestar y sus estrategias de manejo en los nuevos tiempos. En realidad, la desconfianza de los escépticos tiene que ver con la permanencia de la diversidad de regímenes de bienestar, siendo que las fuerzas económicas, como la globalización y la competición global por capitales, han estado empujando a los países a caer en un abismo en sus políticas y gastos sociales. Para semejante objeción no encontré un fundamento en el análisis por régimen, que reveló que las respuestas a los nuevos tiempos fueron fuertemente moduladas por la economía política de los países, y que hubo una expansión en áreas nuevas, como las políticas de conciliación de la vida familiar con el trabajo y las políticas activas del mercado de trabajo. En el capítulo VI analizo los avances y tropiezos de la redistribución en América Latina, con base en la estructura analítica de la literatura de los

regímenes.

El resto del libro se dedica a examinar el caso de Brasil. En el capítulo VII, a partir del análisis histórico del periodo 1889-1984, trato de evaluar la época en que se formó nuestro Estado de bienestar corporativo en su conformación histórica, su configuración institucional, su economía política, sus políticas sociales y sus resultados, además de la ruptura parcial en la década de 1960 en dirección a un claudicante universalismo básico. En el capítulo VIII, analizo el periodo entre 1988 y 2009, cuando, a partir de las nuevas condiciones políticas, se pudieron abrir nuevos caminos en dirección de un universalismo extendido. Mi réplica al escéptico consiste en demostrar —en contra de su fuerte resistencia— la existencia y evolución del Estado de bienestar en Brasil, lo que realizo sobre la base de la definición propuesta en el capítulo I, que me permitió al mismo tiempo identificarlo y someterlo a la comparación internacional y a un parámetro normativo. En el capítulo IX, utilizando este artificio, procuro sacar las consecuencias para el país en términos de una agenda futura de políticas públicas —fuertemente basadas en los servicios sociales universales—, que reconozca la centralidad de las desigualdades socioeconómicas en el fenotipo nacional.

El lector ya habrá intuido que el escéptico me habita. Yo presentí que, para ser convincente, mi defensa del Estado de bienestar tenía que dar una réplica, al fin y al cabo, a la objeción respecto de su sustentabilidad económico-financiera y política. Al advertir las diversas e intratables amenazas que rondan su existencia y emergen de las abismales incertezas del mundo contemporáneo, me limité a abordar las tratables. En particular, atraviesa buena parte del libro la pregunta de si —y hasta qué punto— el Estado de bienestar puede contribuir a su propia sustentabilidad económico-financiera y política. En esa limitación del mundo de problemas existentes, a pesar de dejar de lado otros temas y problemas pertinentes, encontré motivos de esperanza (creo que de eso precisamente se trata): en las experiencias internacionales, especialmente las encabezadas por los países nórdicos, hay datos que corroboran esa aspiración y atestiguan su éxito. En realidad, mientras que Estados de bienestar poco dispendiosos cuentan con magros recursos y carecen del apoyo político que les corresponde, en los Estados de bienestar más grandes se encuentran las mejores condiciones financieras y políticas para una redistribución diferenciada, lo que resulta especialmente importante en un país de inmensas desigualdades, como Brasil. La experiencia nórdica ha demostrado que el consenso político necesario para una tributación elevada se arraiga en el consumo general de bienes públicos sociales de calidad y en un Estado de bienestar que apoya la participación de la población en la actividad económica. Pese a que la sustentabilidad ambiental no haya sido directamente examinada en este libro, parecería que también en este aspecto la contribución de un Estado de bienestar se puede presumir del desplazamiento que promueva en el propio patrón productivo (y de consumo) en relación

con los bienes públicos sociales, cuyos matices ecológicos son relativamente leves.

Al ser Brasil el punto final de reflexión (y sin duda una de sus principales motivaciones), es preciso aclarar que este ejercicio se propuso comparar nuestro desempeño valiéndonos del mejor espejo disponible. Considerando que las desigualdades sociales constituyen el problema social que nos identifica, el mejor espejo son las experiencias más redistributivas. La opción no consistió, por tanto, en comparar a Brasil con los Estados Unidos o con Chile, países con elevados niveles de desigualdad para sus niveles de renta, espejos distorsionados que, más que mostrar que somos menos feos de lo que creemos, no tienen mucho que enseñarnos respecto a esta cuestión.

Escribir este libro comenzó mucho antes que el ejercicio de su redacción. Empezó a producirse en los cursos de posgrado sobre los Estados de bienestar según una perspectiva comparada, que desde 2007 he impartido en la Universidad Federal Fluminense. Gracias a las excelentes discusiones con los alumnos, a la experiencia como directora de tesis de licenciatura y doctorado, mis conocimientos no pudieron menos que enriquecerse. Estoy muy agradecida con mis alumnos y asesorados. Fruto de ese momento fue la tesis de doctorado de Maria Guerreiro, quien calculó el gasto social total brasileño desde la Constitución de 1988 hasta el año de 2008, en cuanto agregación de los gastos federales, estatales y municipales, contextualizando el gasto creciente con las coyunturas y políticas económicas de los sucesivos gobiernos. Y también las buenas tesis de maestría de Livia Vilas-Boas Alvarenga, Apollo Miranda, Claudia Benevides y Alessandra Scalioni. En 2008, pasé un mes en la Universidad Pompeu Fabra, en Barcelona, como invitada de Gosta Esping-Andersen, con quien mucho aprendí, donde desarrollé un artículo sobre el programa Bolsa Familia. Otra actividad que contribuyó a la formación de este libro fue mi participación, en 2009, en el proyecto conducido por el Cedeplar / Universidad Federal de Minas Gerais, “Perspectivas de las inversiones sociales en Brasil", coordinado por Eduardo Rios-Neto, que dio como resultado mis primeras reflexiones sobre el Estado de bienestar en Brasil. En 2010, gracias a una beca sénior de Capes y, desde 2011, a una beca de productividad del CNPq, me entregué directamente a las investigaciones que dieron por resultado este libro, buena parte de las cuales se realizaron en la Universidad de Columbia, en el Institute for Latin American Studies, donde pude intercambiar ideas con José Antonio Campo. Tuve la oportunidad de presentar algunos resultados parciales en varias conferencias, beneficiándome de los comentarios y sugerencias que allí se suscitaron: en los seminarios realizados en BNDES; en el XIV Encuentro de Economía Minera, organizado por el Cedeplar; en el II Seminario de Desarrollo y Políticas Públicas, organizado por Centro Celso Furtado; en el seminario de la Cátedra Adenauer, organizado por la Fundación Adenauer en la PUC de Recife; en el seminario organizado por el Consejo de Evaluación / Ciudad de México, en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-Xochimilco); en el Departamento de

Ciencia Política de la Universidad de São Paulo y en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En esas ocasiones surgieron varias cuestiones interesantes; particularmente fértiles fueron las interpelaciones del profesor Rolando Cordera Campos (mi compañero de debate en la UNAM) y de los profesores Luiz Carlos Bresser-Pereira, José Adelantado, Ruben LoVuolo y Amelia Cohn.

En el largo proceso de la redacción colaboraron generosamente muchas personas. En primer lugar, Claudia Benevides fue una asistente de investigación impecable en la tarea de la recolección oportuna de buena parte de los datos e informes. En la etapa final, Camila Pontual la sustituyó eficazmente en la obtención de informes complementarios y en la tabulación de los datos. Antonio Kerstenetzky me auxilió con las búsquedas y la bibliografía. Maria Guerreiro tuvo a bien cederme los datos utilizados en su tesis doctoral, y Jorge Abrahão de Castro resultó ser fuente segura de un gran número de informes respecto al gasto social y los programas de asistencia, además de prestarse generosamente a calcular la evolución del valor real del salario mínimo desde la década de 1940. José Roberto Afonso y Kleber Pacheco gentilmente me cedieron sus estimaciones de la evolución de la carga tributaria brasileña entre los años cuarenta y la actualidad. En varias ocasiones José Roberto se ofreció a proporcionar datos adicionales. Francisco Eduardo Pires de Souza me suministró innumerables datos sobre los indicadores del desempleo en la economía brasileña y me ayudó además a aclarar ciertas dudas respecto de la política económica. Antonio Marcio Buainain procuró datos sobre la reforma agraria, y María Paula Gomes dos Santos, Roberto González, Maria Cristina Cacciamali, Marcelo Neri, Evilásio Salvador, Aldaíza Sposati, Chistiane Eluan, Fernando Barreto y Sergei Soares respondieron ágilmente a mis solicitudes de informes y datos. Ricardo Bielschowsky compartió conmigo algunas buenas ideas. Los editores de la revista *Dados* autorizaron la publicación, en los capítulos III y IV de este libro, de nuevas versiones de dos artículos míos, y la editora Andrea Rodrigues, de Campus / Elsevier, me favoreció con varias soluciones. ¡A todos les extiendo mi agradecimiento, sin comprometerlos en nada!

Fungieron como lectores críticos Jacques Kerstenetzky, José Antonio Ocampo, Isabel de Assis Ribeiro de Oliveira, Fabio Waltenberg, Mauro Boianovsky, Livia Vilas-Boas Alvarenga, y dos dictaminadores anónimos de la revista *Dados,* cuyas objeciones procuré acatar, lo cual no los hace cómplices involuntarios del resultado final —con la excepción de Jacques—. Peter Evans, Steven Lukes, Luiz Carlos Bresser-Pereira y José Antonio Ocampo patrocinaron mi estancia en la Universidad de Columbia, y Tom Trebat demostró una vez más ser un cordial anfitrión. Marshall Berman, Nadia Urbinati, Juan Corradi y Steven Lukes, los profesores de mi hijo Antonio en su año sabático en los Estados Unidos, hicieron lo posible por hacer de mi amena estancia en Nueva York una

ocasión inolvidable. A todos, mi más profunda gratitud.

Finalmente, no creo que sea necesario pedir disculpas a Jaques y a Antonio por mi ausencia, cuya causa fue la hechura del libro. Los dos saltaron conmigo a ese barco que nos condujo a los tres entre colaciones, viajes, mil y un encuentros y rencuentros, aventuras y desventuras del Estado de bienestar. Jaques, la condición de la posibilidad; Antonio, la finalidad.

[1] P. Townsend (1964), p. 230.

[2] T. Judt (2012), capítulo 9, “The Banality of Good: Social Democrat".

PRIMERA PARTE

PREMISAS

El término *welfare state* fue acuñado originalmente en la década de 1930 por el historiador y científico político británico Sir Alfred Zimmern.[1] Investigador de las relaciones internacionales, no propiamente de las políticas sociales, Zimmern pretendía consignar terminológicamente la transición de un *power state* a un *welfare state* del Estado británico, evolución a su entender positiva. El *welfare state* se caracteriza por el predominio de la ley sobre el poder, de la responsabilidad sobre la fuerza, de la Constitución sobre la revolución, del consenso sobre la autoridad, de la difusión del poder sobre su concentración, de la democracia sobre la demagogia (Edgerton, 2006). En este sentido, no es muy diferente de un Estado democrático de derecho.

Ya en los años treinta, el término se popularizó gracias a la asociación entre Inglaterra y el *welfare state,* y la Alemania nazi y el *power state,* expresada públicamente por el entonces arzobispo de York (y luego de Canterbury), William Temple. Aparentemente, el contraste estaría entre un Estado volcado hacia una agenda doméstica y otro impulsado por la dominación externa. Tras la segunda Guerra Mundial, la expresión pasa a denotar, en Inglaterra, y no siempre de modo positivo, la provisión coordinada y centralizada de varios servicios por parte del Estado.[2]

Las definiciones recientes siguen siendo poco satisfactorias. Según el *Oxford English Dictionary, welfare state* significa "un país en el cual el bienestar de los miembros de la comunidad se garantiza por medio de servicios sociales organizados por el Estado".[3] Bienestar se define como "el Estado o condición de estar bien; buena suerte; felicidad; bienestar (de una persona, comunidad, o cosa); progreso en la vida; prosperidad".[4] Según la *International Encyclopedia of the Social Sciences,* "el Estado de bienestar es un conjunto de programas gubernamentales dedicados a asegurar el bienestar de los ciudadanos ante las contingencias de la vida en la sociedad moderna, individualizada e industrializada".[5] El Estado de bienestar parece existir, de modo algo redundante, cuando el Estado garantiza el bienestar ("estado o condición de estar bien") de los ciudadanos.

No tanto por la falta de tentativas de definición —tal vez precisamente por su gran cantidad—, la definición enciclopédica como denominador común parece un tanto vacua:[6] ¿Qué tipo de Estado? ¿"Cuánto" de Estado? ¿Cuáles contingencias? ¿Cuál

acepción de bienestar? ¿Para quién? ¿Mediante cuáles reglas y medios? La convivencia de un conocimiento acumulado significativo sobre varios aspectos de la acción pública en relación con la promoción del bienestar —como sea que éste se defina—, y del avance relativamente modesto en la delimitación del propio objeto, constituye uno de los aspectos más intrigantes de la literatura especializada.

La expresión de esta "indefinición" se representa por los muchos nombres que la califican —sistema de protección social, seguridad social, políticas sociales, Estado-providencia, bienestar social, bienestar público, administración social, servicios sociales— y los significados más o menos amplios e incluyentes, y por las valoraciones más o menos positivas que le son adjudicadas. La indefinición aparece, también, en la sustitución pragmática y generalizada de un concepto bien definido por un conjunto de indicadores cuantitativos[7] —por ejemplo, el gasto social del gobierno como porcentaje del producto, el mismo gasto como proporción del gasto gubernamental y de la población, la cobertura previsional, el número de programas sociales— y también en el abordaje histórico, en el que la propia narración se moviliza para resolver el enigma del establecimiento de fronteras precisas. Como objeto impreciso que es, empírico y abstracto, fáctico e idealizado, íntegro y múltiple en la experiencia histórica, el Estado de bienestar sucumbe a consideraciones prácticas.[8]

Aquí no evadiremos la norma. Para demarcarlo utilizaremos los registros de fechas y hechos pertinentes que indican la presencia de sus "condiciones mínimas" de existencia y que están disponibles en las reconstrucciones históricas usuales. Tales condiciones mínimas habrán de establecerse a partir de una ruptura con el estado de cosas anterior: en nuestro caso, el paradigma de la asistencia social pública descentralizada. La conjetura aquí es que un objeto, por ambiguo que sea, puede ser metódicamente detectado a partir del momento en que se estipulen sus condiciones mínimas y máximas de existencia, a partir de sus manifestaciones concretas y que se admita toda la variedad dentro de ese intervalo. Es cierto que los mínimos y máximos de referencia se alteran con el paso del tiempo; aun así, parece razonable e incluso prudente fijar esos puntos dentro de un cierto intervalo temporal.

Este método nos permitirá hablar de un "Estado de bienestar social", no en el sentido *adjetivo* que muchas veces se le da en el debate público brasileño —cuando se dice que "en Brasil no hay un Estado de bienestar" y en realidad se pretende decir que no hay un Estado de bienestar socialdemócrata o "igualitario", o, en nuestros términos, que no se presentan las "condiciones máximas" conocidas para la existencia de un Estado de bienestar—, sino en un sentido *sustantivo* y principalmente descriptivo. Esta demarcación es, en síntesis, el tema del capítulo I.

En el capítulo II habremos de analizar el significado del *bienestar social.* Examinaremos algunas de las implicaciones de los distintos significados de bienestar

social sobre el diseño y el impacto de las políticas públicas. En contraste con el capítulo I, que se benefició de una indagación histórica, el capítulo II habrá de delinear un patrón de referencias normativas que nos permitirá examinar las experiencias concretas —y el caso brasileño— en las secciones subsecuentes.

En el capítulo III, analizaremos la relación entre el Estado de bienestar y el desarrollo mediante ciertos argumentos teóricos, datos y registros históricos. Esta relación es central para el propósito de analizar la situación actual y las perspectivas del Estado de bienestar en Brasil. Una cuestión recurrente en el debate en torno al *welfare state* en países menos desarrollados, que aquí se retomará, es justamente su viabilidad en las circunstancias de no desarrollo, es decir, la cuestión de si el desarrollo sería una condición necesaria para su montaje. En particular, veremos la relación menos difundida: cómo la construcción de un Estado de bienestar social puede ser adecuada para un proyecto de desarrollo.

[1] The Oxford English Dictionary (Welfare, 1989); Edgerton (2006); Zimmern (1934).

[2] Según Edgerton (2006), el término en esa acepción se utiliza poco hasta los años cincuenta, y en general con una connotación negativa. Es sólo en el contexto de la Guerra Fría cuando empieza a gozar de "aprobación". La lectura de la obra de Richard Titmuss ([1955] 1974) confirma la carga negativa de la expresión y la preferencia personal del autor por expresiones como *social welfare* o *social services.* Aparentemente, Titmuss intentaba evitar la asociación entre *social services* y *welfare,* entendiéndose este último en el debate público inglés como los beneficios dispendiosos que distribuía un Estado dilapidador.

[3] Welfare 1989, v. 20, p. 108.

[4] Welfare 1961, v. 12, p. 277.

[5] Veghte (2007), v. 9, p. 67.

[6] Véase, por ejemplo, las definiciones en Wilensky (1975), Esping-Andersen (1990), Briggs (2006).

[7] Como observa Seeleib-Kaiser (2008). Es cierto, como apunta también este autor, que la elección de un conjunto de indicadores, en vez de otro, revelaría una distinción conceptual implícita, pero en muchos casos lo que se ve es que el análisis se vincula con las informaciones disponibles y, de modo general, acepta la fluidez de las fronteras definidoras de la entidad "Estado de bienestar": ¿Se definiría éste por el conjunto de políticas públicas sociales, refiriéndose lo público exclusivamente al Estado nacional en su función de proveedor del bienestar social, y éste a su vez se consideraría como garantía de renta y de servicios sociales? ¿O se iría más allá, e incorporaría toda y cualquier política que directa o indirectamente afectase el bienestar de los individuos y contendría no sólo las cuestiones relacionadas con la previsión sino también otros modos de intervención pública, como el financiamiento? ¿O también habría de abarcar políticas sociales "privadas" que tuvieran efectos sobre el bienestar social y encontrasen amparo en la legislación y en la regulación pública?

[8] Éste no es un problema exclusivo del objeto Estado de bienestar y abarca otros objetos de interés de las ciencias sociales, como democracia, mercado, pobreza, etcétera.

I. EL ESTADO DE BIENESTAR SOCIAL: UNA DEMARCACIÓN (1870-1975)

Un nuevo tipo de intervención pública surge en la Alemania conservadora hacia finales del siglo XIX y principios del siglo XX y, algunos decenios después, tras la segunda Guerra Mundial, en la Inglaterra laborista. En el primer caso, la novedad vino a insertarse en el experimento de unificación y construcción del Estado nacional dirigido por Otto von Bismarck; en el segundo, llegó después del prolongado esfuerzo de revisión crítica de las leyes de los pobres y de la reconstrucción nacional de la posguerra británica.

La nueva línea de acción compromete al Estado con la protección de la sociedad, en especial de los trabajadores asalariados, respecto de ciertos riesgos asociados con la participación en una economía de mercado.

El modelo alemán se arraiga en el contrato de trabajo e inaugura el seguro nacional obligatorio, organizado por categorías profesionales, contra el riesgo de la pérdida de la capacidad de generar ingreso por causa de accidente, enfermedad, invalidez o vejez. El seguro se financia con las contribuciones de empleados, empleadores y, marginalmente, por el propio Estado. El modelo inglés se basa en el estatus de ciudadanía y establece el derecho a un patrón de vida mínimo para todos, financiado con recursos tributarios, al que se convino en llamar seguridad social.[1]

Los esquemas para la garantía de renta pueden tener distintas formas. Uno de ellos es el modelo del seguro individualizado: estipulado en un contrato individual de seguro, en el cual beneficios individuales corresponden a contribuciones individuales, fue parcialmente adoptado en el seguro social obligatorio alemán.[2] Otro tipo es el seguro de grupo, en el cual los riesgos son compartidos, pero ya no individuales. Éste, a su vez, puede o no contener un principio de redistribución. La novedad en el modelo inglés de la posguerra fue ésta: la introducción de un seguro de grupo (el grupo más grande posible) con un elemento de redistribución en su interior.[3]

El sociólogo británico T. H. Marshall (2009) denomina a los dos modelos preconizados por Alemania e Inglaterra modelo de contrato y modelo de estatus. En el primero, el nexo del contrato de trabajo se preservaría en la medida en que cada asegurado “valiera" su valor de mercado; en el segundo, el nexo contractual se escinde y se sustituye con el estatus igualitario de la ciudadanía, en la medida en que cada ciudadano vale lo mismo que los demás, independientemente de su contribución a un seguro específico.

En realidad, a lo largo de los decenios de 1930 y 1940, se registraron otras experiencias distintivas —tales como el componente social del *New Deal* estadunidense (1935) y la Alianza *Red-Green* sueca (1933)— al tiempo que los experimentos

paradigmáticos iniciales se desdoblaban como nuevos programas y abarcaban nuevas secciones de la población. Además, progresivamente, cada vez más países hubieron de adoptar intervenciones de uno u otro estilo. Al finalizar 30 años de la próspera y redistributiva época de la posguerra, prácticamente todos los países de Europa occidental y nórdica, además de algunas de las antiguas colonias europeas (como los Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda y Australia), ya habían incorporado "Estados de bienestar social" como hechos normales de la vida social (Pierson, 2007). Este movimiento de difusión también llegó a incluir países de Centroamérica y Sudamérica, particularmente Chile, Uruguay y Costa Rica (Kuhnle y Sander, 2010; Perrin, 1969), llegando asimismo a Brasil, como veremos en el capítulo VII.

1. ¿Qué tan nuevo es realmente este patrón de intervención?

La idea de un "origen" del Estado de bienestar podría indicar que éste había sido precedido por una carencia total de intervención pública dedicada al bienestar. En la práctica, en la gran mayoría de los actuales países capitalistas desarrollados, el activismo público, con miras al alivio de las situaciones de destitución, aun cuando se manifestara principalmente en el nivel de las pequeñas ciudades y distritos, se pierde en la noche de los tiempos.

En Inglaterra, desde por lo menos el siglo XVI el fenómeno de la "carestía en medio de la riqueza" había movilizado la organización de fondos locales para el suministro de auxilio a los incapacitados (Polanyi, 1980; Hammond y Hammond, 1912).[4] Es sabido que este modelo de intervención se replicó en varios países de Europa y en los Estados Unidos.[5] Sin embargo, la intervención era en general coercitiva, y se manifestaba mediante la represión de la mendicidad y obligatoriedad del trabajo de las personas físicamente aptas, así como de selectividades y condicionamientos en el suministro de asistencia pública a los incapacitados, por entonces llamados "pobres meritorios". En todo caso, el modelo adoptado era la consecuencia lógica del diagnóstico de que la pobreza (no meritoria) era el resultado de decisiones equivocadas, cuando no del mal comportamiento de los propios pobres.[6]

En este contexto, la promoción o incluso la simple protección del bienestar de los pobres no era ni un objetivo ni una razón de ser de la intervención. Se pensaba que esos tipos de acciones acabarían por sumarse a las causas de la propia pobreza y a profundizar la dependencia de los pobres a la asistencia. Las nociones de protección y promoción del bienestar de los pobres —y no sólo de ellos, como ya veremos— serían entonces aspectos distintivos de un Estado de bienestar fundado en otras percepciones y

creencias sobre las causas de la pobreza.

Muchas de esas creencias se hicieron públicas cuando salió a la luz el Informe de la Minoría sobre las Leyes de los Pobres y el Alivio de la Miseria (*Minority Report on the Poor Laws and Relief of Distress,* coordinado por Beatrice Webb) de la Comisión Real británica (Royal Commision on the Poor Laws) de 1905-1909, que había sido creada con la encomienda de evaluar las razones del fracaso de esas leyes y sugerir reformas.

En desacuerdo con los fundamentos doctrinarios de la política social inglesa de entonces, el informe de la minoría juzgó que las causas de la pobreza en Inglaterra no serían exclusivamente individuales, sino también y, sobre todo, "sociales". El diagnóstico identificó como causas económicas y sociales, entre otras, las frecuentes fluctuaciones en la demanda de trabajo y la tendencia de las economías de mercado a generar desempleo prolongado y bajos salarios, en combinación con factores ligados al ciclo de vida, la deficiente nutrición y la insuficiente escolaridad en la infancia (Katwala, 2009, p. 6). Semejantes circunstancias, individualmente inevitables y ciertamente no deseadas, no sólo imposibilitaban la ambicionada independencia económica de los trabajadores pobres, sino que impedían su inserción a largo plazo en el mercado de trabajo, puesto que implicaban una falta de capacidad para el trabajo. Además, seguía diciendo el informe, con base en los abundantes relatos sobre el confinamiento en las casas de trabajo *(workhouses),* la pobreza se agravaba por la propia política social que contribuía a estigmatizar a los pobres, menoscabando su capacidad de iniciativa y realización, al insistir en la responsabilidad individual y no incidir en las causas reales de la pobreza.

El diagnóstico de pobreza como fenómeno estructural a la sazón expuesto por los autores del informe (Beatriz Webb y también, muy probablemente, su esposo, Sidney Webb)[7] se habría de convertir en un *leitmotiv* del movimiento socialista fabiano de los primeros decenios del siglo XX en Inglaterra y terminaría por influir en la política social británica de los años cuarenta.[8] De hecho, cuando William Beveridge publicó su famoso informe en 1942, su deuda intelectual con el diagnóstico del Informe de la Minoría de Beatrice Webb fue plenamente reconocida.[9]

La hipótesis de la pobreza estructural, que se elaboró en el Informe de la Minoría, también se presenta en los análisis de T. H. Marshall y Richard Titmuss.[10] Si, junto con las varias intervenciones estructurales propuestas,[11] el "informe Webb" también reconocía la parte de responsabilidad individual de los pobres y apoyaba las políticas de compulsión laboral y como último recurso los castigos para los recalcitrantes (Harris, 2009), Marshall recomendaba más radicalmente la garantía pura y simple de los derechos "sociales".[12] Tales nuevos derechos reconocían como legítima la participación de todos los ciudadanos en la riqueza social (Marshall, 2009). Titmuss, por su parte, insistía en que los derechos sociales se justificaban en una economía de mercado porque, en su

funcionamiento normal, ésta generaría costos sociales, cuyas causas y efectos eran difusos.

Por encima de la fundación de creencias como éstas germina la concepción de Beveridge de un Estado de bienestar universalista, que rompe con la tradición de pauperismo y localismo de la política social británica. Las creencias sobre disfuncionalidad e inseguridad social de la economía de mercado también encontraron una buena acogida en la concepción del seguro social conservador alemán,[13] aun cuando el elemento de la redistribución no haya sido deliberado, como lo fue en el caso inglés. Según Judt y Snyder (2012), la prudencia habría prevalecido en Alemania, donde la atracción creciente de los trabajadores por el partido socialista era motivo de preocupación, a diferencia de la influencia explícita de concepciones morales en la búsqueda de una solución para la cuestión social en Inglaterra.

2. ¿Expulsión o atracción de formas alternas de previsión?

La previsión pública no es la única forma de protección contra los riesgos al bienestar con que contaban —y aún cuentan— las sociedades modernas.

Las familias extensas y las comunidades, así como las cooperativas de auxilio mutuo y las organizaciones voluntarias de caridad ligadas a la Iglesia católica, en el pasado constituyeron casi exclusivamente las fuentes de la previsión. No obstante, en la edad moderna estas formas tradicionales de previsión se han ido debilitando como consecuencia de varias transformaciones sociales, entre las cuales se mencionan con frecuencia las sucesivas acotaciones de los campos, la disolución de los monasterios, la progresiva mercantilización de la tierra y del trabajo, y la institución de formas públicas locales de asistencia con varias leyes de los pobres. Al mismo tiempo en que se iban limitando las condiciones de la existencia y reproducción de formas de vida social que manejaban una cierta autogestión colectiva de riesgos al bienestar, resultaban estimuladas las opciones de asistencia mediante el mercado y el Estado.

La progresiva mercantilización de la sociedad anterior a la Revolución industrial inglesa, señalada por Karl Polanyi —proceso en el cual los principios típicos de la institución del mercado empiezan a regular la producción y distribución de la riqueza material, controlando también el elemento humano y natural—, habría producido la expulsión *(crowding out)* de modos extramercantiles de garantizarse bienestar. Este proceso de desaparición de formas de vida social y de solidaridad tradicionales, también según Polanyi, se dio bajo la tutela y los incentivos estatales, por ejemplo, mediante leyes que permitían el cierre de los campos y el agotamiento del ambiente rural y sus formas

de sociabilidad (Polanyi, 1980). *Pari passu,* la previsión pública, inicialmente bajo la forma de asistencia, se fortalece en las lagunas dejadas por las opciones “autogestionarias".[14] En algunos casos, el proceso de expulsión fue más directo.

En el contexto de la reforma liberal de las leyes inglesas de los pobres, la alternativa representada por las organizaciones voluntarias encontró una defensora en Helen Bosanquet, por entonces dirigente de la Charity Organization Society y coordinadora del Informe de la Mayoría, de la Comisión Real de 1905-1909. Mayoría y minoría compartían el diagnóstico de la inefectividad y de los fundamentos erróneos de las leyes de los pobres e identificaron el remedio en una nueva ingeniería social, pero divergían respecto a su formato: la mayoría favorecía la previsión por medio de organizaciones voluntarias y el incentivo a la autoayuda, y la minoría, la previsión pública preventiva universal. Ambas posiciones fueron descartadas por el gabinete liberal inglés —los 60 volúmenes de los informes minoritario y mayoritario de la Comisión Real se destinaron a los archivos oficiales, por lo demás raramente consultados— y las leyes de los pobres se abolieron apenas en los años cuarenta, cuando la reforma de la política social inglesa vindicó, aunque tardíamente, el modelo minoritario. En ese ínterin, sin embargo, el gabinete liberal introdujo importantes reformas “alemanas" en la política social —los seguros contributivos obligatorios de salud y desempleo (1911)—, además de una modesta pensión no contributiva para los trabajadores pobres de 70 años o más (1908).[15] Los seguros contributivos provocaron reacciones negativas de las numerosas sociedades de auxilio mutuo y de los sindicatos, que tenían sus propios esquemas de protección colectiva. En ese proceso, aunque pueda alegarse que contribuyeron a retardar la introducción de un programa de seguridad social nacional más ambicioso,[16] estos actores fueron perdiendo importancia en cuanto proveedores exclusivos de seguros colectivos.

Es cierto, que, en sentido opuesto, en algunos países de Europa continental, como Alemania, el seguro social obligatorio se apoyó en los sindicatos (Pierson y Leimgruber, 2010), pero su carácter de obligatoriedad y el funcionamiento públicamente regulado traicionaron el peso del segmento público.

Por lo que respecta a las formas de previsión mediante el mercado, en varios países la imposición de seguros colectivos (jubilaciones y pensiones) fortaleció el desarrollo de un sector de previsión privada, al hacerse acompañar por la concesión de incentivos fiscales para asegurados y proveedores. Incluso hasta donde el modelo de previsión pública se había adoptado, especialmente donde los beneficios eran modestos, éste abrió para la iniciativa privada una ventana de oportunidades, a través de la cual penetró sin tardanza al intuir allí el cultivo de un nuevo mercado.[17]

En síntesis, mientras que la interacción Estado-mercado se podría caracterizar como un *crowding-in,* no sucedió lo mismo en la interacción entre el Estado y las cooperativas de auxilio mutuo, que tarde o temprano habrían de fenecer con la constitución de los

grandes programas preventivos, y en la interacción con los sindicatos, que se habrían de ver subordinados a la regulación pública como proveedores. Y al paso de que las familias extensas perdían importancia en función de las transformaciones sociales que las hacían inviables, las familias nucleares se iban volviendo cada vez más cruciales como proveedoras de bienestar, ya que los salarios de mercado de los jefes de familia de sexo masculino, así como las jubilaciones y pensiones legal y públicamente garantizadas a que podían aspirar con el tiempo y las condiciones debidas, supuestamente podían satisfacer las necesidades de consumo de toda la familia (esposa e hijos).

3. ¿Cómo evolucionó el Estado de bienestar en términos de programas, países, cronología?

La evolución histórica de la aceptación de la responsabilidad pública por el bienestar en los países desarrollados está bien documentada. Una primera cuestión es si el Estado de bienestar fue una innovación radical o si hubo de evolucionar gradualmente.

Las dos hipótesis parecen válidas. Desde la perspectiva del conjunto de instituciones creadas (legislación, políticas, programas, regulaciones y normas, procedimientos administrativos, burocracia), así como de la razón de ser de la nueva institucionalidad, el naciente Estado de bienestar representó una innovación radical en las políticas sociales; desde el punto de vista del impacto y del alcance inmediato de los nuevos programas y políticas, sobre todo en los países que tomaron la delantera en el proceso, no tanto.

Repercusiones y alcance, inicialmente tímidos (pobreza de recursos, pocos programas, cobertura limitada, beneficios bajos) se incrementaron lenta y progresivamente, a ritmo relativamente uniforme, por lo menos en el conjunto de países innovadores. En parte, la expansión fue pasiva, correspondiendo con el cumplimiento de derechos y elegibilidades, y a cambios demográficos; sin embargo, parte importante se debió a la extensión deliberada de los programas existentes y la introducción de nuevas titularidades.

De modo general, los primeros programas fueron los seguros contra accidentes laborales *(workmen's compensation for industrial accidents),* enfermedades *(sickness),* invalidez *(invalidity)* y vejez *(old age);* la segunda ola integró jubilaciones por tiempo de servicio y pensiones y seguro de desempleo *(pensions and unemployment insurance);* y en la tercera ola se incluyeron los beneficios para las familias (prestaciones familiares).

Lo mismo que ocurrió con los programas se dio con la cobertura: inicialmente reservada para los trabajadores de las industrias estratégicas o los dedicados a ocupaciones peligrosas (entre éstas, la minería fue una de las primeras), así como los empleados del Estado, se extendió posteriormente, en primer lugar, para incluir a los trabajadores industriales y enseguida a los trabajadores agrícolas; más tarde, a los

dependientes y sobrevivientes de los trabajadores asegurados; finalmente, a los trabajadores autónomos, y a partir de ahí, a la población en general, sin ninguna discriminación.

La ampliación se manifestó también por medio de la ampliación de los criterios de la elegibilidad, por beneficios más generosos; posteriormente, por la flexibilización de la aplicación de los criterios de elegibilidad; por la transición de los beneficios fijos *(flat-rate)* a los beneficios relacionados con las ganancias de mercados *(earned-related)* y, finalmente, de modo general, por la transición de los programas de previsión voluntaria a los de previsión obligatoria (Pierson, 1998).

¿Cuáles son los factores que explican la implantación de los Estados de bienestar?

A pesar de las diversas teorías explicativas disponibles —"industrialista", "desarrollista", "democratista", "institucionalista", "recursista", de acuerdo con la relevancia en ésta o aquella variable explicativa, a saber: industrialización, nivel de desarrollo económico, democracia, presencia de conjuntos de instituciones variadas, sobre todo de naturaleza política, recursos de poder y movilización de clases—, la variedad empírica de los Estados de bienestar "realmente existentes" se resiste a la reducción.

Si hemos de creer en el registro histórico, el Estado de bienestar se difundió desde los países por entonces menos desarrollados, industrializados y democráticos hasta los países más desarrollados, más industrializados y más democráticos (desde Alemania, Austria y Francia, hacia Inglaterra y los Estados Unidos); en algún momento (sobre todo en el periodo inicial), la proximidad geográfica a un país con un Estado de bienestar relativamente avanzado fue la "causa" predominante (por ejemplo, Austria, Bélgica y Francia con relación a Alemania); posteriormente los países atrasados, tanto en el nivel del desarrollo económico como en el bienestar social, habrían de introducir un Estado de bienestar antes de (y como medio para) alcanzar el desarrollo (por ejemplo, Suecia);[18] algunos países económicamente desarrollados, sin embargo, se mostraron tímidos en la instauración de un Estado de bienestar (por ejemplo, los Estados Unidos); la variedad de regímenes y sistemas políticos también fue en general compatible con su constitución;[19] la movilización de clases de los trabajadores y las coaliciones políticas que están por detrás de los distintos tipos de los Estados de bienestar no parecen ser variables aisladas que expliquen su existencia: en los países innovadores, las reformas no fueron conducidas por los trabajadores, ni por una coalición dirigida por ellos[20] (Pierson, 1996; Kuhnle y Sander, 2010).

En síntesis, no se detectó un patrón originario único. La pluralidad de teorías parece tener valor más morfológico —es especialmente útil para iluminar las diferencias entre los países— que genealógico. Vale destacar que en todos los casos, en el origen de estos arreglos se nota el elemento común de voluntarismo político, en el contexto de una

agenda reformista movilizada por un acontecimiento crucial, sea éste de crisis, guerra, construcción del Estado nacional o subdesarrollo.

¿Cuáles condiciones mínimas de existencia fueron observadas?

Seguiremos la sugerencia de Christopher Pierson (1998), quien propone tres hechos notables en el nacimiento de un *welfare state.*

El primero es la fecha de introducción de la seguridad social en el país. Este hecho señala el momento a partir del cual el bienestar público, superando la referencia asistencial, empieza a comprometerse con la garantía contra la pérdida de la capacidad de generar ingresos. Esta garantía a su vez se considera parte de los derechos y deberes que conectan el Estado y los ciudadanos en una sociedad donde ese tipo de riesgo, asociado tanto a los ciclos de la vida como a los ciclos económicos, es trivial. El segundo es la fecha de introducción del sufragio universal masculino, en particular el momento a partir del cual los beneficiarios de la asistencia pública tuvieron acceso a la franquicia política. La recepción del bienestar público deja de ser una barrera a la ciudadanía política (los beneficiarios pobres no podían votar), para convertirse en un derecho de ciudadanía. El tercero es el momento en que el gasto social público alcanza el nivel de 3% del producto, lo cual señala la contrapartida material del nuevo compromiso público.

El Estado de bienestar, en cuanto seguro social, se origina, pues, en la Alemania de Bismarck, con el primer programa de compensaciones para los accidentes de trabajo (1871), así como el primer programa de seguros de salud para los trabajadores (1883), seguido por las pensiones para adultos mayores trabajadores y para los permanentemente discapacitados (1889). La iniciativa alemana fue marcadamente autoritaria y conservadora,[21] además de corporativa, una vez que el acceso a los beneficios se basaba en el estatus ocupacional. Sucesivamente, varios países hubieron de implantar programas similares (Francia, Italia y Dinamarca muy pronto introducen los tres programas, todavía en el siglo XIX), y hasta la primera Guerra Mundial casi todos los países de Europa ya contaban con el núcleo inicial del programa. Con la excepción de Francia (1905), Noruega (1906), Dinamarca (1907), Irlanda y el Reino Unido (ambos en 1911), que se anticiparon a los demás, los programas del seguro de desempleo fueron típicamente instituidos en el periodo subsecuente a la primera posguerra, y los beneficios para las familias se generalizaron solamente en la segunda posguerra, siendo Austria el primer país en introducirlos, muy precozmente, ya en 1921. La ampliación de la ciudadanía política, inicialmente con el sufragio otorgado a los hombres (los países innovadores fueron Francia y Suiza, en 1848, y Dinamarca, en 1849) y posteriormente el sufragio universal (Nueva Zelanda fue el primero, en 1893), se dio al mismo tiempo que la introducción de los programas de seguridad social.[22] Al terminar el periodo inicial del Estado de bienestar (hacia 1914), finalmente se habían abolido las normas que impedían la participación política de los beneficiarios del bienestar público.

En 1900, ninguno de los países examinados, con excepción de Alemania y Suiza, había alcanzado la marca nocional de 3% del producto destinado al gasto social público.[23] No obstante, la mayoría ya lo había alcanzado hacia 1920, y ya en 1930 todos lo habían superado. El nivel de 5% del producto se había superado con creces por casi todos hacia 1930.

La literatura singulariza cierto número de fases en el desarrollo del Estado de bienestar. A la fase formativa, desde fines del siglo XIX hasta el final de la primera Guerra Mundial, habría seguido su consolidación en el periodo entre las dos guerras mundiales, y luego los años de franca expansión, la llamada época dorada *(golden age)* que se extiende desde finales de los años cuarenta hasta mediados de los años setenta.[24]

Todavía en la fase de la consolidación es de notar el crecimiento significativo de los gastos sociales, en parte dado por las innovaciones legislativas del periodo anterior, especialmente la maduración de los derechos previsionales (Pierson, 1996), pero en parte también como consecuencia del auge de la política laborista y socialdemócrata en el periodo entre las guerras mundiales (Kuhnle y Sander, 2010). En ese intervalo, se amplían las normas de elegibilidad y la cobertura de varios de los programas, se incrementan los valores de los beneficios (los beneficios fijos se convierten en beneficios relacionados con las ganancias), y se legaliza la obligatoriedad de los programas. Esa época, aunque muy comprimida por dos fases cruciales (la de la innovación y la de la época dorada), ha de influir crucialmente en el futuro del Estado de bienestar, sobre todo en lo que se refiere a la diferenciación de los regímenes (tema de la segunda parte de este libro) y al aprendizaje de su lógica situacional.

Así, son del periodo de entre las guerras mundiales los programas sociales del *New Deal*[25] de F. D. Roosevelt, y la famosa Alianza *Red-Green* sueca,[26] intervenciones que imprimieron rasgos distintivos y duraderos en los proyectos de bienestar social, y que siguen vigentes en nuestros días. Otro aspecto peculiar del periodo pone en evidencia la dinámica inercial, y hasta cierto punto contracíclica, de los *welfare states* (responden automáticamente al aumento de la demanda de beneficios que resulta de las crisis y las recesiones). Es testimonio de esos rasgos definitorios, hasta entonces desconocidos, la explosión de los gastos sociales en seguros de desempleo tras la Gran Depresión y en las jubilaciones posteriores a los cambios demográficos que aumentaron la expectativa de vida.

En el periodo se da también la primera crisis fiscal del Estado de bienestar. En medio de la recesión de inicios de los años treinta, la provisión de bienestar social sufre en algunos países sus primeros cortes, dando lugar a un dramático aprendizaje en que se observa "*1)* la imposibilidad de sustentar actuarialmente un seguro social en circunstancias de una profunda recesión; *2)* que la demanda de gasto social (especialmente el seguro de desempleo) se relaciona inversamente con la capacidad

económica de financiarla; *3)* que responder a este problema cortando el gasto social sólo agrava los problemas económicos" (Pierson, 1998, p. 114). Se vuelve clara, tal vez por vez primera, la tensión entre los derechos sociales y los recursos con que garantizarlos, la cual habría de acompañar durante toda su existencia a los Estados de bienestar. Sin embargo, eventualmente la recesión resultó ser un incentivo para la introducción o ampliación activa (no sólo inercial) de los gastos sociales, que a su vez funcionaron como políticas de sustentación de la demanda, en casos como los de los Estados Unidos y Suecia. Regresaremos a este tema en el capítulo III, donde veremos las relaciones entre los esquemas del bienestar social y el desarrollo.

Hay casi unanimidad en la literatura especializada en considerar los 30 años subsecuentes a la segunda Guerra Mundial, entre 1945 y mediados de la década de 1970, como tiempos de franca expansión, la época dorada del Estado de bienestar.[27] Este periodo puede caracterizarse como la fase universalista, a diferencia del precedente, enfocado en los trabajadores y los pobres. De hecho, en el periodo se dan una profundización vertical (cobertura, dimensión de los beneficios, inclusión pública) y una ampliación horizontal de los programas y políticas (políticas de tercera generación, como los beneficios pecuniarios para las familias), además de un mayor y creciente comprometimiento del producto, visible en el aumento del nivel del gasto, que pasa del rango de 10-20% al inicio de los años cincuenta, a 25-33% a mediados de los años setenta.[28] A esto contribuyó un cambio decisivo que ya se venía dando desde 1940 en el paradigma internacional de la política social y que propugnaba por la jurisprudencia de los derechos sociales. En esto influyeron orientaciones normativas como la Atlantic Charter (celebrado por Churchill y Roosevelt en 1941), el State of the Union Address, de Roosevelt (1941), la Philadelphia Declaration, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1944) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948) (Nullmeier y Kaufmann, 2010).

Desde el inicio de la posguerra se pudo ver la reconstrucción de muchos países; el Estado de bienestar contribuyó a ese esfuerzo, sacando provecho de él. Su expansión se benefició con las elevadas tasas de crecimiento y de participación en el mercado de trabajo, así como los niveles diminutos de desempleo e inflación. Varios países emprendieron reformas en sus políticas sociales. Habiendo adoptado políticas keynesianas para asegurar el pleno empleo y el crecimiento económico, viabilizaron financieramente el incremento de los beneficios y, particularmente, de los servicios sociales públicos.[29]

Se atribuye la expansión de la época dorada a diversos factores (Pierson, 1998, p. 135): los demográficos (no sólo el aumento en el número de los jubilados, sino el aumento en la proporción de personas de edad avanzada en la población, usuarios intensivos de los servicios de salud); la prosperidad material que generó los recursos

necesarios para el incremento de los programas; la movilización laboral de los partidos socialistas, a más de otras manifestaciones, como el movimiento de los derechos civiles en los Estados Unidos; el papel del gasto social en la concordancia entre el capital y el trabajo que se dio en los tiempos de consenso general de la posguerra; la creciente densidad y capacidad de movilización de los grupos de interés en pro de intereses seccionales dentro del Estado de bienestar; las crecientes tasas de urbanización y provisión educacional, que facilitaron la movilización social y política. Pero si las causas son difusas y probablemente se comparten, el crecimiento del presupuesto social tuvo el efecto, si no de universalizar, al menos de generalizar la *constituency* del Estado de bienestar, más allá de los requerimientos de los pobres y las clásicas clientelas del seguro social.

Así, la clase media se convierte en una vigorosa consumidora de los servicios universales —además de proveedora, ya que se beneficiaba de las crecientes oportunidades de empleo profesional en el sector público—. Es incluso posible afirmar que la clase media haya sido la principal beneficiaria directa de los gastos del Estado de bienestar, como lo hacen Goodin y Le Grand (1987, *apud* Pierson, 1998, p. 129)[30] y Judt (2012), entre otros. Es bastante probable que el propio Estado de bienestar haya contribuido a la ampliación numérica de la clase media, especialmente en su función de empleador (Esping-Andersen, 1990). De hecho, el Estado y su segmento de bienestar social se convirtieron en los mayores empleadores aislados en varios países. El National Health System inglés, por ejemplo, se convirtió en el mayor empleador de Europa occidental; e incluso en 1985, en plena desaceleración económica y presión por retracción, 11% del empleo en Alemania y 26% en Suecia se concentraban en el Estado de bienestar (Pierson, 1998). Las consecuencias de ese aumento en el empleo fueron significativas, sobre todo para las mujeres. En conjunto, los 30 años de la posguerra atestiguaron la caída de las desigualdades económicas y sociales y de las tasas de pobreza en todos los países centrales. Según el análisis seminal de Simon Kuznets (1955), el Estado de bienestar fue un factor crucial.[31] Desde el punto de vista de la estructura del empleo, el Estado de bienestar introdujo un sesgo a favor del público, los servicios (especialmente los servicios sociales) y el género. Desde el punto de vista de la estratificación social, el proyecto fue de integración social en el *mainstream* y no el margen de la sociedad, es decir, en beneficio de la clase media.

Aparte de los efectos directos, el efecto residual más notable de la ampliación del electorado del *welfare state* fue, como veremos en la segunda parte, la constitución de un obstáculo político respetable para las diversas tentativas de retracción que se anunciaron en los decenios de 1980 y 1990, cuando el comportamiento de la economía mundial se revierte y prevalece la reducción del nivel de actividad económica, así como el desempleo y la inflación elevados. En los capítulos IV y V examinaremos los efectos en el

Estado de bienestar de la desaceleración económica a través de las décadas subsecuentes, entre los que se encuentra el fortalecimiento de los distintos “regímenes" de bienestar social.

[1] El servicio de salud pública, el régimen previsional y la asistencia social los estableció inmediatamente tras la guerra el gobierno laborista, con la abolición de la ley de los pobres y la reforma de la protección social preexistente, acatando parcialmente las recomendaciones del Informe Beveridge (Pierson, 1998).

[2] Éste también se había adoptado en el seguro nacional contra desempleo y enfermedad británico a inicios del siglo XX.

[3] *Cf.* Titmuss (1974, p. 90). Este autor señala una distinción relacionada entre seguro *(insurance)* y seguridad social *(social security):* mientras que el primero constituye la protección individual contra contingencias futuras, basada o no en compartir los riesgos, el segundo representa una política que satisface las necesidades actuales de la población entera (p. 183). Básicamente, la reforma de la política social inglesa propuesta por Beveridge se dirigía a reforzar el aspecto de seguridad social en la protección social inglesa, hasta entonces muy marcada por el aspecto del seguro.

[4] La pobreza se llegó a reconocer como un problema “social" (y no localizado, que debía aliviarse mediante la caridad y la filantropía, como era habitual en la Edad Media) apenas en el siglo XVI, cuando la British Act Concerning Punishment of Beggars and Vagabonds, de 1531, propone la distinción entre los pobres meritorios y los pobres no meritorios. La Elizabethan Act for the Relief of the Poor, de 1601, estableció un sistema nacional —que debía ser administrado por las parroquias— para “the relief of destitute children, the disabled and infirm, the unemployed and the work-shy". Véase Kuhnle y Sander (2010, p. 63).

[5] En el estilo de la política social inglesa, el *Landrecht* prusiano de 1794 atribuía al Estado la responsabilidad patriarcal por los pobres y a las autoridades locales el suministro de asistencia (Kuhnle y Sander, 2010).

[6] El aspecto coercitivo se profundiza en Inglaterra con la reforma de la Ley de los Pobres, implementada en 1834, que prácticamente excluye el *outdoor relief* (asistencia social fuera de las instituciones públicas): se trataba de confinar a los pobres, meritorios o no, y sus familias en las famosas e infames *workhouses* (asilos donde vivían y ejercían trabajos abyectos o despreciables, tanto los pobres aptos como sus familias, conviviendo con niños huérfanos, adultos mayores, enfermos y locos), siguiendo el entonces consagrado principio de la *less eligibility* (ofrecer a los pobres condiciones de vida inferiores a las que se podían obtener con los salarios más bajos corrientes y de esta manera controlar las “fugas" de recursos de la asistencia para pobres que aún podían

trabajar).

[7] Se reconoce generalmente la colaboración “informal" de Sidney Webb en dicho informe.

[8] El socialismo fabiano fue la doctrina de un grupo de intelectuales que integraban la Sociedad Fabiana, que había surgido a finales del siglo XIX en Inglaterra y abogaba por un socialismo moderado mediante reformas sociales graduales. Ese grupo fue probablemente el más influyente de los diversos cenáculos socialistas no marxistas que emergieron a finales del siglo XIX y principios del XX en aquel país.

[9] Se trata del Informe sobre el Seguro Social y los Servicios Conexos, de 1942 *(Report on Social Security and Allied Services).* En su juventud, Beveridge fue asistente de investigación de Beatrice en la elaboración del *Minority Report* (Harris, 2009). La influencia de Keynes sobre Beveridge es más ambigua. Se sabe que en sus cursos preliminares de economía Beveridge se acercó más a la economía de Jevons y Marshall, y que la participación directa de Keynes en el *White Report on Employment Policy,* de 1944, cuando Beveridge ya se encontraba bajo la influencia de la doctrina keynesiana, fue bastante limitada, básicamente mejorando la viabilidad financiera del informe y aportando argumentos políticos para su aceptación (Marcuzzo, 2011). También, según Marcuzzo, el énfasis de Keynes, en cuanto “reformador social", no era tanto sobre la garantía de un patrón de vida adecuado, como en Beveridge, sino sobre la organización de la vida material, que permitiría frutos para una buena vida, lo cual exigiría dar más importancia a la inversión que al consumo. Aun así, el énfasis del informe en la seguridad social y en el mantenimiento del empleo, por su contribución en la reducción de la inestabilidad de la demanda agregada, concordaba plenamente con la visión de Keynes, quien lo apoyó entusiastamente (*Cf.* Carvalho, 2009).

[10] Titmuss fue el primer profesor de la cátedra de Social Administration en la London School of Economics, establecida en los años 1950 por iniciativa de T. H. Marshall, a la sazón jefe del Departamento de Sociología de esa escuela. De esta manera se rompió con una tradición meramente administrativa respecto del *social work* al inscribirse el tema en el ámbito académico.

[11] El informe destacaba la prevención: buscar a los pobres y ofrecerles todos los servicios; el Estado se responsabilizaría por otorgar un mínimo nacional que incluiría un salario mínimo para los que trabajaban y beneficios de manutención adecuados para quienes no trabajaban, y por garantizar servicios universales no segregados; la propuesta era entonces fusionar los servicios de las *Poor Laws* en los servicios generales. Katwala (2009, p. 6).

[12] Una nueva generación de derechos, que para él representaban un desafío al orden jurídico existente, en contraposición con los derechos civiles y políticos.

[13] Pierson y Leimgruber (2010), en busca de las raíces ideacionales del *welfare state* alemán, encontraron cierta influencia de la escuela histórica alemana, en especial Verein für Socialpolitik, asociación de economistas alemanes que compartían la idea de que la intervención del Estado en la vida económica era esencial para mitigar las disfuncionalidades del mercado. Otra influencia importante habría provenido de las ideas de Theodor Lohmann, burócrata académico que apoyaba una rigurosa legislación laborista (rechazada por Bismark) y un papel más importante para las organizaciones voluntarias en la previsión de bienestar. Tal vez, al considerar la pluralidad de las fuerzas incidentes, la reforma alemana de hecho haya favorecido a las organizaciones ocupacionales y a las municipalidades más de lo que habitualmente se reconoce.

[14] En una línea semejante, Philippe van Parijs (2006) señala que la generalización del capitalismo debilitó significativamente la función de la redistribución ejercida por las familias y, de modo implícito, por las empresas.

[15] Dentro de los programas que introdujo el gobierno liberal, en la línea del llamado *Social Liberalism,* están las jubilaciones para adultos mayores (1908), seguro de salud (1911) y el primer programa de seguro de desempleo obligatorio del mundo (1911). Véase Kuhnle y Sander (2010), Pierson y Leimgruber (2010).

[16] Kuhnle y Sander (2010). Se trata de la National Insurance Act, de 1946, que fijó una contribución para todas las personas en edad de trabajar, con el fin de que pudieran acceder a un amplio esquema de protección social, el cual se complementó con el National Assistance Act, de 1948, para incluir a los grupos no cubiertos.

[17] Esping-Andersen, 1990; Hacker, 2003; Nullmeier y Kaufmann, 2010. Según Nullmeier y Kaufmann (2010) en cita a Jacob Hacker, la introducción de la Social Security Act fue fundamental para la expansión del sector privado del bienestar en los Estados Unidos, y esa expansión tuvo un auge en el decenio de 1940.

[18] Suecia introduciría en 1913 (gobierno liberal) el primer esquema de jubilación por edad, contributiva y universal, para los adultos mayores, combinada con la asistencia social, anticipando el esquema de jubilación universal basada en la ciudadanía, implantado en 1946, y ya superaba a Inglaterra en la época.

[19] *Cf.* Pierson (1996, p. 111). Véase Esping-Andersen (1990) para una reseña crítica de las principales teorías. Kuhnle y Sander (2010) señalan, por ejemplo, que las monarquías dualistas constitucionales, como Alemania y Austria, incluyeron la seguridad

social antes que las democracias parlamentarias, tales como Inglaterra. Sin embargo, las democracias parlamentarias generalmente adoptaron la seguridad social como una consecuencia de la ampliación del sufragio y con niveles más elevados de cobertura de la población y de protección adecuada (p. 66).

[20] Kuhnle y Sander (2010) observan que ya se habían implementado cerca de 50 leyes de seguro social antes de que un gobierno mayoritario socialdemócrata o socialista hubiera llegado al poder; el primer caso fue el de Australia, en 1910.

[21] Kuhnle y Sander (2010) destacan, en el caso alemán, como elementos motivadores de la iniciativa conservadora, además del frecuentemente citado intento de cooptar a los trabajadores y disolver la creciente influencia del movimiento socialista (políticamente proscrito), el proyecto de construcción de un Estado-nación, que da preponderancia al Estado prusiano y aísla la influencia de la Iglesia católica como fuerza política.

[22] Existe una correspondencia notable entre la introducción temprana de la seguridad social y el sufragio universal masculino precoz (es el caso de Alemania, Francia, Dinamarca y Nueva Zelanda), y entre el sufragio de las mujeres y la introducción de los beneficios familiares (como se demuestra en el caso de Nueva Zelanda), todo lo cual indica que el factor electoral debe tomarse muy en cuenta.

[23] Estos países fueron Bélgica, Holanda, Francia, Italia, Alemania, Irlanda, Reino Unido, Dinamarca, Noruega, Suecia, Finlandia, Austria, Suiza, Australia, Nueva Zelanda (ésta, muy precoz, alcanza 5% o más en 1920), Canadá y los Estados Unidos.

[24] Pierson (1998) propone este marco temporal, que de modo general es convencional. Para un examen de la problemática de los marcos temporales convencionales, especialmente en los relacionados con los subperiodos y los marcos temporales específicos regionales (que aquí no utilizamos), véase Nullmeier y Kaufmann (2010).

[25] Los programas sociales del *New Deal* de 1935, incluidos en el *Social Security Act* (SSA), se consideran como el origen del Estado de bienestar estadunidense y constituyeron la base para su evolución posterior. La ley creó un seguro de desempleo federal y un programa federal de seguro para adultos mayores, financiado por las contribuciones, junto a una asistencia social basada en la comprobación de ingresos. Esta dualidad aparece en la propia nomenclatura: *social security* para los contribuyentes y *welfare* para las peticiones residuales de asistencia. El programa nacional de jubilaciones estadunidense fue el primero de su especie en el mundo, y hasta nuestros días es el programa social más extenso del mundo en términos de gastos sociales. El papel de la asistencia local a la destitución siguió intacto en el SSA. La ley no preveía ni la salud ni los beneficios para las familias (Pierson, 1998). En cuanto a la salud, el examen de los

debates de la época en torno al *New Deal* ha revelado los argumentos de segregación racial que se dieron a fin de excluir del pacto a los agricultores del sur y los trabajadores del sector urbano-industrial del norte de los Estados Unidos, que apoyó el SSA. En realidad, ese pacto ya excluía a los trabajadores rurales negros de los estados del sur de los Estados Unidos (quienes representaban cerca de 50% de la fuerza de trabajo) del acceso a la seguridad social; en el caso de la salud, la perspectiva de compartir las clínicas y los hospitales con trabajadores negros llevó a los agricultores blancos a bloquear una propuesta de servicio público de salud (Krugman, 2008). Otras características del Estado de bienestar estadunidense no modificadas por el SSA fueron su federalización (que englobaba a los todos estados en la provisión), el papel prominente del *welfare* corporativo (salarios indirectos bajo la forma de acceso a servicios y varios seguros ofrecidos por las grandes empresas a sus trabajadores) y el *welfare* privado (seguros y servicios adquiridos en el mercado) (Pierson, 1998; Hacker, 2003).

[26] Suecia enfrentó la gran depresión con una reforma social que contó con el apoyo de los trabajadores urbanos (y de la socialdemocracia) y de los agricultores en dificultad, en torno a políticas de pleno empleo y de apoyo al precio de los productos agrícolas. Además, el país firmó en ese momento lo que la literatura convencional ha llamado el “compromiso histórico" entre los trabajadores y los capitalistas. Éste consistió básicamente en instaurar el compromiso público con el crecimiento económico, manteniendo las prerrogativas del capital sujetas a la garantía del derecho a la sindicalización, por un lado, y por el otro, un conjunto de políticas económicas dedicadas a asegurar el pleno empleo junto a los impuestos progresivos, a fin de reducir la desigualdad económica y financiar la satisfacción de necesidades colectivas, como la educación, la salud y la vivienda. La perspectiva de un proceso inflacionario desatado en la posguerra condicionó un cambio de rumbo en la política con la adopción del modelo “Rehn-Meidner", que se basa en una política de fuerza de trabajo activa y en una política salarial solidaria. *Cf.* Pierson (1998). En el capítulo III estudiamos en detalle este modelo.

[27] Nullmeier y Kaufmann (2010) no están de acuerdo con la denominación de “época dorada", porque parece indicar una infalible involución a partir de entonces, pero de modo general están de acuerdo en que fue el periodo de mayor expansión del gasto social.

[28] Un hito histórico importante en el periodo fue el ya mencionado Informe Beveridge, que estableció nuevos parámetros de responsabilidad pública nacional en las áreas de seguridad y asistencia social y creó el mayor programa de salud pública del mundo, el National Health System, además de un vasto sistema de educación pública y de vivienda social. Estas políticas se implementaron en la posguerra. Las dos excepciones importantes entre los países industrializados fueron los Estados Unidos e Italia, países

que tuvieron expansiones limitadas en el periodo (Italia básicamente restauró las instituciones de la preguerra). Sin embargo, debe señalarse que la expansión económica y militar de los Estados Unidos fue fundamental en el desarrollo y expansión del Estado de bienestar europeo, sobre todo gracias al Plan Marshall para la reconstrucción de Europa (Keohane, 1984, pp. 16-17, *apud* Pierson, 2007, p. 132; Judt, 2012).

[29] En el subperiodo entre 1960 y 1975, la tasa de crecimiento del gasto social, como porcentaje del producto, fue la más alta de los años dorados, entre 7 y 10% anuales, en términos reales. Las tres áreas que encabezaron el gasto social fueron educación, salud y jubilación (con la maduración de los derechos asegurados en el periodo anterior), que respondieron por cerca de 80% de los recursos sociales públicos gastados en el periodo.

[30] Los autores calculan que en la Inglaterra de los años ochenta, con excepción de los gastos de vivienda (0.3) y en educación primaria y secundaria (0.9), los demás gastos en salud (1.4), en educación secundaria de los jóvenes de más de 16 años (1.8), en universidades (5.4), en los subsidios para los autobuses (3.7) y para los ferrocarriles (9.8), se beneficiaron más que proporcionalmente 20% de los más ricos, en comparación con 20% de los más pobres. Ocampo (2008) encontró algunas de esas razones para América Latina, pero dice que el gasto es redistributivo en el margen, en el caso de la educación secundaria y de las universidades.

[31] Simon Kuznets tiene fama en los estudios sobre el desarrollo por haber registrado gráficamente la curva, en la forma de una “U" invertida, en que se relacionan la desigualdad económica (coeficiente Gini de la renta) y el desarrollo económico (ingresos *per capita*). La curva se diseñó a partir de la evidencia en algunos países, y muestra que el nivel de desigualdad aumenta con el crecimiento de los ingresos medios, hasta el momento en que la desigualdad comienza a caer con el avance del crecimiento económico. El propio Kuznets propone una hipótesis para tal observación, señalando que la desigualdad total se descompone en desigualdades dentro y entre los sectores moderno y atrasado en el proceso de la industrialización, y que la importancia de estas cantidades se altera con las crecientes urbanización e industrialización. La razón por la cual la urbanización y la industrialización crecientes hacen que el péndulo oscile finalmente en favor de la igualdad económica es justamente la presión social y política, que entonces se vuelve posible, para la constitución de un gasto social compensatorio respecto a las pérdidas de la modernización económica.

II. ¿CUÁL BIENESTAR SOCIAL?

Las diferentes configuraciones del Estado de bienestar materializan distintos significados de “bienestar social". Queremos responder en este capítulo a la pregunta de si existe *una* concepción del bienestar social particularmente atractiva que las políticas públicas *debieran* promover. A diferencia del capítulo anterior, que narró la aparición y el desarrollo del animal histórico *welfare state* a lo largo del siglo XX con base en un relato posible, éste habrá de favorecer una determinada concepción del bienestar social, un proyecto que emergió en el mismo periodo histórico.

En ese recorrido se pueden especificar dos definiciones principales del bienestar social, de acuerdo con el *The Handbook of Social Policy* (Midgley, 2009, p. 6). La primera: “Una condición o estado del bienestar humano que existe cuando las necesidades de las personas se satisfacen, los problemas se administran y se maximizan las oportunidades [para que las personas satisfagan sus objetivos de vida]". La segunda: “Un conjunto de servicios para los pobres, los necesitados y los vulnerables, que proporcionan las organizaciones de caridad y las agencias de servicios sociales del gobierno".

Esta segunda definición, que limita el ámbito del bienestar social al alivio de la pobreza, hubo de dominar la política social inglesa anterior al *welfare state.* Su punto de partida es el diagnóstico de que el problema de la pobreza está en la dependencia de los pobres en la satisfacción de sus necesidades básicas; su meta es una intervención pública que, con base en el comportamiento observado de los pobres, los compele a procurar por sí mismos su independencia económica —al menos a los que no son irremediablemente dependientes—. A pesar de que su origen se remonta a la Inglaterra de las Leyes de los pobres, este esquema ha conservado su prestigio en los Estados de bienestar contemporáneos que, al dar predominio a las políticas enfocadas en los pobres, muchas veces operan con categorías implícitas de los pobres “meritorios" y los pobres “no meritorios", como veremos en el capítulo V.

La primera definición, que acentúa la satisfacción de necesidades, la solución de problemas y la promoción de oportunidades, fue incorporada en las políticas y los programas universales de carácter principalmente preventivo del *welfare state* británico de la posguerra inmediata, los cuales, como vimos, se erigieron sobre las evaluaciones críticas de las fracasadas políticas que enfocaban a los pobres exclusivamente. Basándonos en las contribuciones de Titmuss y Marshall, habremos de presentar las justificaciones sociológicas, económicas y de moralidad política de una versión ampliada de ese punto de vista —las perspectivas de las “necesidades sociales", de los “costos sociales" y de los “derechos sociales"—, así como una tentativa de formalización de los diferentes aspectos del bienestar social que se recalcan en esas perspectivas, según la

noción de las capacitaciones de Amartya Sen.

1. Necesidades sociales, costos sociales y derechos sociales

a) *Necesidades sociales*

Richard Titmuss fue un activo colaborador del gobierno inglés en la segunda posguerra, complementando hasta la década de 1970 sus funciones docentes en política social en la London School of Economics con innumerables encargos de consultoría relacionados con el perfeccionamiento de las políticas sociales universales. Además de su contribución directa al desarrollo de las instituciones del Estado de bienestar británico, se puede decir que su obra escrita fue pionera en el intento de establecer los fundamentos sociológicos y normativos del *welfare state.* Una de sus contribuciones más importantes fue el concepto de *necesidades sociales,* elaborado en el contexto de la crítica al paradigma “pauperista". Las necesidades sociales son aquellas que se originan en la interdependencia social: se definen por la vida en sociedad, como el patrón de la vida común, y tienen su origen en las dependencias que en la sociedad se crean.

A las dependencias hasta cierto punto naturales (por condiciones como infancia, enfermedad, discapacidad, envejecimiento), en las sociedades industriales se suman las dependencias “fabricadas por el hombre", cultural y socialmente. Éstas se originan principalmente en el *modus operandi* de tales sociedades. Debido a la continua división y especialización del trabajo y los incesantes cambios tecnológicos (cuyos efectos son a veces inesperados), en las sociedades se produce la paradoja de que las personas se vuelvan cada vez socialmente más dependientes, mientras más “individuales y especializadas" sean.[1] Su trabajo se torna cada vez más específico, lo cual lo hace cada vez más dependiente del trabajo de los demás y más vulnerable a los cambios. En consecuencia, los esfuerzos individuales de independencia económica con frecuencia resultan insuficientes para lograrla. De modo general, las inestabilidades introducidas por los cambios continuos multiplican la posibilidad de la caída en situaciones de pobreza, que se deriva de condiciones tales como desempleo, subempleo, entrada tardía en el mercado de trabajo, credenciales que confieren un estatus diferenciado —factores todos que incluyen un cierto grado de “destrucción, disminución, interrupción o frustración del poder adquisitivo del individuo, además de las dependencias secundarias que involucran a cónyuges, hijos u otros parientes"— (Titmuss, 1959, p. 55).

Acaso sea más grave todavía el hecho de que esas condiciones no individuales disparan fuerzas de “alienación", al influir en las actitudes y los comportamientos: los

agentes principalmente sociales de producción de dependencia son frecuentemente vivenciados y comprendidos como agentes exclusivamente individuales, ya sea por los propios individuos "empobrecidos", ya sea en las representaciones colectivas de los "éxitos" y "fracasos" personales. En palabras de Titmuss, "el corolario para cualquier sociedad que invierta más de sus valores y virtudes en la promoción individual es el fracaso individual y la conciencia individual del fracaso" (Titmuss, 1959, p. 55). Esa imagen distorsionada dificulta el diagnóstico y la propuesta de intervenciones correctivas. De hecho, el paradigma pauperista habría caído en esa "ilusión" al singularizar el comportamiento de los pobres como la causa de la pobreza y abogar por la terapia de los incentivos a la independencia como su solución.

Titmuss también observa que la propia política social se arriesga a fomentar estados de dependencia cuando es insensible a las fuerzas sociales que desligan el mérito del resultado individual. Esa infeliz consecuencia se derivaría de su contribución involuntaria a la pérdida del respeto, ajeno y propio, de los individuos y los grupos "problemáticos" a quienes singulariza y estigmatiza como responsables de sus propios fracasos. No es difícil imaginar los efectos negativos sobre el esfuerzo y la motivación (de los "pobres"), y eso sin mencionar los efectos negativos sobre la disposición a la solidaridad (de los "no pobres"), que frecuentemente dan por resultado políticas subfinanciadas. Al analizar más detenidamente esta dimensión, Titmuss advierte que la capacidad institucional para la producción de estigmas se subestima peligrosamente en el esquema pauperista. Dos consecuencias graves del proceso de estigmatización por medio de instituciones —la construcción de identidades "arruinadas" y la inefectividad de las propias políticas— terminan por pasarse por alto. Titmuss tomó el concepto de "identidades arruinadas" de la investigación de E. Goffman sobre las instituciones mentales. En ella, Goffman observa que las instituciones tienen la capacidad de arruinar identidades mediante la imposición de estigmas, con el agravante de que "mientras más largo sea el periodo de dependencia, más probable se vuelve la situación del dependiente para redefinir su vida social total en términos del estigma" (Goffman, 1968, *apud* Titmuss, 1959, p. 44). Titmuss observa que las políticas sociales pueden tener un efecto semejante. Al analizar la asistencia pública típica del *welfare* estadunidense, sólidamente basada en la comprobación de los medios, señala su contribución a un "proceso social de estigmatización", en el cual "aquellos que utilizan los servicios públicos son fracasos autoconfesados", "en particular, quienes solicitan asistencia pública dicen que se sienten 'pauperizados'" (Goffman, 1968, *apud* Titmuss, 1959, p. 45).

La otra consecuencia grave es que los servicios selectivos cuyo acceso se asocia al estigma se vuelven poco efectivos, simplemente porque se desestimula su utilización temprana y preventiva. Según Titmuss, la efectividad de la política social en una sociedad muy desigual dependería crucialmente de que los servicios sociales se suministraran por

medio de “canales socialmente aprobados, es decir, sin una pérdida de autorrespeto por parte de los usuarios y sus familias" (Titmuss, 1959, p. 130).

La conclusión con respecto a las “necesidades sociales" que un Estado de bienestar debería satisfacer es que no se trata exclusivamente de satisfacer necesidades materiales, sino de hacerlo mediante servicios universales que eviten el estigma y que contribuyan a la construcción de la identidad de las personas tomando como referencia la comunidad política de que son miembros (Titmuss, 1974, p. 38). Otra implicación es que las intervenciones deben tener un carácter principalmente preventivo, con el fin de contrarrestar las fuerzas de alienación liberadas por la interdependencia social y facilitar de esta manera la integración social. Titmuss insiste en que es un aspecto distintivo de la política *social,* en comparación con la política económica, que tendría otros propósitos, a saber, crear la integración y desalentar la alienación. En suma, la política social debería administrarse como una herramienta para el cambio social, no exclusivamente —y tampoco principalmente— para la adaptación social de los individuos y los grupos.

b) *Costos sociales*

Titmuss (1974) retoma la defensa de la perspectiva universalista del bienestar social con argumentos de naturaleza económica. El nuevo encuadramiento es por la perspectiva de las compensaciones. Esta perspectiva llama la atención hacia otra interpretación problemática del mismo proceso de interdependencia social: el consumo compulsivo de los “deservicios" sociales. La creciente división del trabajo, junto a la producción progresiva de comodidades y amenidades, es también responsable de las incomodidades y daños que no permiten muchas rutas individuales de fuga: basura, accidentes de carretera, contaminación, desperdicio, destrucción de la riqueza natural, tránsito, desempleo, subempleo, obsolescencia tecnológica. La política social debería estar diseñada para compensar los “costos sociales" de la actividad económica.

Las raíces de este argumento se pueden encontrar en la economía del bienestar, específicamente en la noción de costos sociales elaborada por el economista inglés Arthur C. Pigou,[2] a quien Titmuss hace referencia. En la visión desarrollada por Pigou, el bienestar social se fomenta cuando los costos sociales —los perjuicios a terceros que se derivan de las transacciones económicas privadas— se compensan perfectamente. El problema, arguye Titmuss, es que estos efectos no suelen ser ni pequeños ni perfectamente calculables, al contrario de lo supuesto en la teoría del valor que fundamenta el argumento de Pigou. Desafortunadamente, “la tasa de cambio es creciente; los efectos se hacen generalizados y sutiles, y cada vez involucra a más personas" (Titmuss, 1974, p. 73). La pérdida del control sobre el ritmo, la incidencia, el formato y la magnitud del cambio da como resultado que no sólo se multipliquen las

instancias susceptibles de compensación, sino que se haga cada vez más difícil identificar a los agentes causantes de los deservicios y cobrarles a ellos puntualmente las compensaciones. En cuanto a los deservicios, "su origen y sus efectos son más numerosos y difusos ahora; se manifiestan de más maneras o se perciben así por la sociedad; y también se considera como que operan en perspectivas más extensas de tiempo social [por ejemplo, entre generaciones]" (Titmuss, 1974, p. 73). En este grado de incertidumbre, la política social "racional" no puede operar bajo la premisa de que es perfectamente posible calcular los costos y compensarlos. Se torna forzosamente prudente: su énfasis tiene que recaer en la prevención temprana y la protección efectiva.[3]

En realidad, son dos las repercusiones centrales de esa visión. La primera es que la política social debe tratar de la garantía *ex ante* de recursos o, en los términos del propio Titmuss, debe asegurar el "comando de los recursos a lo largo del tiempo". Se trata de recursos como renta, riqueza y varias otras oportunidades sociales que deberían prudencialmente estar a disposición de los individuos para proteger sus oportunidades de vida de las incertidumbres del mundo económico (Titmuss, 1974, p. 62). La dimensión temporal se incluyó para señalar no sólo las inseguridades a lo largo del ciclo de vida, sino el inevitable contagio de las oportunidades de vida entre sucesivas generaciones. La segunda repercusión es el universalismo: la política universal es la intervención crucial para prevenir, remediar o compensar a los individuos por las pérdidas, cuya causalidad es difusa precisamente porque la especificación de la fuente particular de cada deservicio es prácticamente imposible. Como dice Titmuss, "los servicios universalistas no discriminatorios son en parte la consecuencia de la causalidad no identificable. Si los deservicios son dilapidadores [en el sentido de ser difusos los costos sociales], entonces el *welfare* también tiene que ser dilapidador" (Titmuss, 1959, p. 134).

Aun así, en muchos casos las políticas universales tienen que ser complementadas con algún nivel de selectividad para que atiendan las exigencias de la justicia social. Con base en su larga experiencia en la implementación y acompañamiento de las políticas, Titmuss concluye que el universalismo tendría que tener límites prácticos: "El universalismo por sí solo no es suficiente… De esto nos dimos cuenta en los últimos decenios, gracias a los datos sobre las desigualdades en la distribución de la renta y de la riqueza, y a nuestro fracaso en cancelar las distancias en el acceso diferencial y el uso efectivo de los sectores particulares de nuestros servicios sociales". Titmuss se interesa en una concepción del bienestar social que él califica de "crecimiento social": "Cuando nuestras sociedades gastan más que proporcionalmente en las personas educativamente destituidas que con las educativamente normales; cuando la vivienda de los pobres avanza a una tasa mayor que la de la clase media; cuando proporcionalmente se dedica más cuidado médico a las necesidades de los enfermos crónicos que a las de los enfermos normales; cuando se asignan más asistentes sociales a los programas públicos

que a los servicios privados; cuando hay menores diferenciales de renta y de activos entre ricos y pobres y entre familias de distintos colores" (Titmuss, 1974, p. 164).

El desafío no estaría en escoger entre sistemas universales y focalizados sino en crear una infraestructura de servicios universales dentro de la cual se puedan desarrollar servicios selectivos aceptables, tanto como derechos sociales, basados en criterios de necesidades de categorías, grupos y territorios específicos, y no basados en pruebas de medios, aunque sin promover un "asalto a la dignidad humana", y tampoco divisiones sociales que obliguen a implementar dos esquemas de servicios para dos naciones (Titmuss, 1974, p. 164). La infraestructura universal es un prerrequisito para proporcionar "un sistema general de valores y un sentido de comunidad", mediante agencias socialmente aprobadas, ya sea como proveedoras de servicios, ya sea como locales de reclutamiento, capacitación y disponibilidad de personal de servicio en todos los niveles; para que la provisión de asistencia se vea como un complemento y una herramienta de cambio, y para que los servicios selectivos se proporcionen como derechos a todas las categorías de personas y tipos de necesidad, en términos de áreas de prioridad social y otras clasificaciones impersonales (Titmuss, 1974, p. 135).

Aunque no proporciona muchas pistas sobre los medios para alcanzar un crecimiento social, Titmuss observa que algunas de las intervenciones tendrían esas características, como por ejemplo, una seguridad social progresivamente redistributiva, tanto respecto a las contribuciones como a los beneficios, y regulada por un principio de adecuación de los beneficios a los patrones de vida promedios, o servicios universales (no renta) que incorporen principios de selección (que ofrezcan opciones pertinentes) y la participación del usuario (grupos de asesoría y comités para escuchar quejas, criticar la administración y corregir errores).

c) *Derechos sociales*

El sociólogo Theodor H. Marshall, contemporáneo de Titmuss, y otro de los fundadores del campo teórico del *welfare state,* elaboró argumentos sobre una concepción universalista del bienestar social en términos de moralidad política. El bienestar social, según él, equivale a una garantía de los derechos sociales de ciudadanía.

Conceptualmente, los derechos sociales representan "un derecho absoluto a un patrón de civilización que sólo se condiciona por la contrapartida de las obligaciones generales de la ciudadanía" (Marshall, 2009, p. 153). Su contenido incluiría "desde el derecho a un módico bienestar y seguridad, hasta el derecho a compartir la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado de acuerdo con los patrones prevalentes en la sociedad" (Marshall, 2009, p. 149).

En la medida en que comenzaran a incorporarse en el estatus de ciudadanía,

arraigándose en éste antes que en otras referencias, como la del libre contrato entre dos partes, los derechos sociales crearían “un derecho universal a la renta real que no es proporcional al valor de mercado de aquel que lo reivindica" (Marshall, 2009, p. 153). El derecho social asume, entonces, el aspecto de una “acción que modifica el patrón entero de la desigualdad social" (Marshall, 2009, p. 153), sin guardar semejanza ninguna con las acciones dedicadas exclusivamente a “amenizar la obvia incomodidad de la destitución en las capas inferiores de la sociedad" (Marshall, 2009, p. 153), y que son típicas de las políticas pauperistas. Las principales instituciones promotoras de esos nuevos derechos serían “el sistema educativo y los servicios sociales" (Marshall, 2009, p. 149).

Pero ¿cómo se justificarían los “derechos sociales"?

Para Marshall, el reconocimiento de los derechos sociales sería un desdoblamiento inevitable de la idea de ciudadanía. El estatus de ciudadanía se asienta en la noción de igualdad entre ciudadanos. Ésta se materializa en derechos civiles y políticos iguales. Inexorablemente, el ejercicio de tales derechos por parte de los ciudadanos hace presión para “enriquecer" el contenido de la ciudadanía y, en consecuencia, la consolidación de la noción de igualdad que comporta. La dinámica intrínsecamente expansiva de la ciudadanía produciría también el incremento numérico de aquellos a quienes se atribuiría ese estatus.

En el caso de Inglaterra, analizado por Marshall (pero también de países como Brasil, como veremos en el capítulo VII), los derechos sociales fueron inicialmente reivindicados a partir del ejercicio “político", por parte de los sindicatos, de los derechos civiles “colectivos", como el derecho a la transacción colectiva, que se les había otorgado en el siglo XIX. Los derechos políticos, a pesar de estar ya garantizados, no habrían sido por entonces efectivamente movilizados (por inexperiencia de los trabajadores, conjetura Marshall) y se consolidarían en el siglo siguiente. Como consecuencia de la acción política, inicialmente por la vía de la “ciudadanía industrial" y posteriormente también mediante la participación electoral de los trabajadores, se instituyen derechos a la riqueza social por fuera del contrato de trabajo: derechos cuyo “contenido no depende del valor económico del individuo que lo reivindica"(Marshall, 2009, p. 153), y que señalan la aspiración a la igualdad material.

En esa lectura fuerte del “bienestar social" como garantía de derechos sociales políticamente reivindicados, los compromisos del *welfare state* se entienden como compromisos con los ciudadanos, a partir de una concepción principalmente política de la ciudadanía.

2. Capacitaciones

Las nociones del bienestar como “comando sobre los recursos" para satisfacer necesidades sociales y anticiparse a costos sociales, y como “derechos sociales" políticamente reivindicados, fueron la inspiración de la escuela escandinava del bienestar social. Esta escuela, a su vez, hubo de fundamentar las experiencias contemporáneas más distributivas de los Estados de bienestar, que veremos en detalle en los capítulos III y V.

Desde el decenio de 1960, la escuela escandinava persiste en la implementación de esas nociones mediante de la estimación de los indicadores multidimensionales de las condiciones de vida y de su distribución.[4] Tales indicadores, acatando explícitamente la recomendación de Titmuss, buscan evaluar “el manejo y el control consciente por parte de los individuos de los recursos definidores de sus condiciones de vida" (Johansson, 1970, p. 25, *apud* Bergman y Lundberg, 2006, p. 138).También, coincidiendo de manera explícita con Marshall, bienestar social designa “las condiciones de vida en las áreas en que los ciudadanos buscan ejercer su influencia por medio de decisiones colectivas y de compromisos en formas institucionales, es decir, a través de la política" (Johansson, 1970, p. 25, *apud* Bergman y Lundberg, 2006, p. 138).

En otra clave de lectura, Bergman y Lundberg (2006) nos recuerdan que la tradición recursista escandinava tiene afinidades con las nociones de funcionamientos y capacitaciones de Amartya Sen (Sen, 2000). Aquí vamos a elaborar y ampliar esta sugerencia con objeto de señalar la contribución del enfoque de las capacitaciones para la construcción del concepto del bienestar social que nos propusimos desarrollar en este capítulo. El argumento consiste en que si las contribuciones de Titmuss y Marshall en efecto proporcionan una “teoría" del bienestar social (en el caso del primero, claramente una teoría del malestar social), en cambio el concepto de capacitaciones de Sen nos proporciona una definición englobante que en principio es capaz de incorporar muchas de las preocupaciones expresadas, pero no suficientemente formalizadas, por esos autores.

Comencemos por recordar que las nociones de funcionamientos y capacitaciones se concibieron para captar tanto las realizaciones efectivas de las personas (funcionamientos) como las libertades efectivas para llevar al cabo modos de vida que las valoricen (capacitaciones). Las realizaciones efectivas dependen tanto de las condiciones de las personas como de los recursos de que disponen. La diversidad de las condiciones en las que las personas se encuentran puede explicar por qué resulta desigual la efectividad de las políticas universales de distribución de recursos, lo cual era una de las preocupaciones recurrentes de Titmuss.

Varias premisas son compartidas por Titmuss y Sen. Los recursos que constituyen el sustrato del bienestar social son multidimensionales: no es posible reducirlos todos a una sola dimensión, por ejemplo, la renta, sin que haya una pérdida de información. Además, a pesar de que la garantía de provisión tiene que ser de responsabilidad pública, la decisión respecto de la utilización de los recursos debe ser de los individuos, con respeto

a su autonomía para elegir el modo de vida que más valoricen. Más allá del monto y la composición de los recursos y de las opciones autónomas sobre cómo utilizarlos, existe todavía otro aspecto que afecta al bienestar: la heterogeneidad interindividual o intergrupal. Individuos o categorías de individuos, incluso si valorizan el mismo modo de vida, poseen capacidades diferenciadas de convertir recursos en las realizaciones que valorizan. Esta diferenciación se capta singularmente en la noción de funcionamiento de Sen, que es precisamente la realización obtenida de una determinada combinación individuo-recurso: por ejemplo, el grado de nutrición, de vivienda o protección, la extensión de la vida saludable, la movilidad o el grado de satisfacción con el trabajo. Como ya se ha mencionado, aquí tal vez resida una clave para la comprensión de los resultados no siempre satisfactorios de las políticas sociales universales, ya que no han sido diseñadas para corresponderse con la heterogeneidad interindividual.

Las condicionantes de heterogeneidad son numerosas y en general se superponen las desigualdades categóricas (edad, sexo, color, lugar de residencia, salud) a los tradicionales condicionantes estructurales de las desigualdades sociales. A modo de ilustración: los adultos mayores son menos saludables y tienen menos movilidad; otro grupo sufre de problemas metabólicos o trabaja en un lugar ingrato; las mujeres embarazadas tienen necesidades especiales, tanto como las personas con discapacidad física o mental o los enfermos crónicos, y todavía las que habitan en climas inhóspitos o en regiones remotas; los niños pequeños dependen de cuidado para realizaciones básicas, como alimentación, abrigo y protección.

Las condiciones sociales y culturales compartidas socialmente o incorporadas en las instituciones públicas, así como las normas o prácticas estigmatizadoras, segregacionistas o directamente discriminatorias, pueden impedir el acceso de ciertos grupos sociales a los recursos disponibles, o sólo proporcionar acceso a recursos de baja calidad e incluso disminuir el provecho potencial de éstos, y pueden estar estos grupos definidos, por ejemplo, en términos de clase, color, etnia, sexo, edad, residencia o recepción de beneficios públicos. Pueden debilitar la voluntad, las expectativas, la motivación y la acción, reforzar y perpetuar las creencias que arruinan a las identidades personales o promueven la resignación y el desaliento. Esto ocurre, por ejemplo, cuando una muchacha que habita en una favela oculta esta situación para obtener un empleo; o cuando “anticipa" las perspectivas sociales que alguien de su condición y color puede esperar, y por lo tanto reduce sus expectativas profesionales; o cuando no firma la cartilla de trabajo para no perder un beneficio; o abandona el trabajo para cuidar a sus familiares ancianos o enfermos; o cuando no puede acceder a la educación de calidad de que otros se benefician, o cuando se ve obligada a esperar un tiempo indeterminado para tener acceso a un servicio de salud.

Es posible que las situaciones de este tipo puedan mitigarse mediante el suministro de

más recursos; pero el enfoque exclusivo en los recursos no resulta suficiente. Sería necesario que la política social diera visibilidad a la experiencia fragmentaria, estimara las realizaciones para saber si los recursos iniciales son apropiados y cuáles otros tipos de iniciativas serían necesarios. Debería intentar captar las experiencias objetivas (el tiempo de espera, la práctica de la enseñanza); las percepciones subjetivas de las personas (calidad del servicio o del aprendizaje); las creencias y representaciones, respecto a sí y respecto de lo "público", que se forman en el consumo del servicio (servicio para los pobres, servicio para los ciudadanos).

El foco en las realizaciones que Sen propone acogería las preocupaciones de Titmuss respecto de los efectos del estigma, a la desatención a valores tales como el respeto a la dignidad humana, a las creencias productoras de identidades alienadas y a la calidad de los servicios sociales segregados. Al asumir potencialmente los aspectos relativos al "cómo" se proporcionan los recursos (mediante cuáles canales y con la acomodación y reproducción de cuáles normas y representaciones), la categoría de los funcionamientos formaliza adecuadamente esas preocupaciones.[5]

Desde el momento en que el interés en las realizaciones efectivas deriva de una búsqueda de aproximación a las experiencias vitales del individuo (¿goza de una alimentación, una vivienda y una protección adecuadas, se le reconoce y respeta, puede desarrollar y concretar sus proyectos de vida?), la noción de capacitaciones se vuelve hacia las libertades que disfruta. Examina la "amplitud de la libertad" que posee un individuo para decidir entre distintos tipos de vida, si se ha visto obligado a vivir la vida que tiene. Las capacitaciones iluminan los condicionamientos más importantes de las realizaciones: las oportunidades efectivas, por ejemplo, el acceso a renta y riqueza, la naturaleza de las instituciones que promueven semejantes accesos, la disponibilidad de los programas de seguridad económica y de protección social, la libertad para participar en los mercados y protegerse de su participación en ellos; las oportunidades de acceso al conocimiento, al desarrollo de la imaginación, a la salud, a los bienes culturales, al ocio, a las redes sociales; a la existencia y efectividad de derechos civiles y políticos igualitarios; a la transparencia y *accountability* de las instituciones públicas; a la seguridad protectora.

En su alcance, la noción de las capacitaciones engloba los derechos sociales de Marshall, pero no se agota en ellos. Al contemplar también los derechos civiles y políticos, además de otras oportunidades, dirige la atención a lo que, parodiando a John Rawls (a quien preocupaba el valor real de la libertad política), podríamos llamar el "valor real" de los derechos sociales, al que contribuye la realización de otros derechos. Limitándonos a un solo ejemplo, el valor real del derecho social formal a la escuela se puede ver comprometido por la baja calidad de la enseñanza y la inexistencia de mecanismos de control social y político al respecto, o incluso por no estar debidamente asegurado el derecho civil a ir y venir, ya sea por dificultad al acceso, si, por ejemplo, la

violencia en la comunidad donde vive el individuo le impide frecuentarla, sea por estar localizada a gran distancia de donde vive. La ausencia o insuficiencia de información (sobre derechos, sobre otras experiencias y mundos posibles) y de mecanismos institucionalizados de control social y participación, de un modo general deflacionan el valor real de muchos de los derechos sociales constitucionalizados.

Sen llama a las capacitaciones de dimensión “oportunidad" de las libertades. Pero también identifica la dimensión “proceso", asociada a la facultad de “agencia". Al estar los seres humanos supuestamente dotados de otras capacidades, aparte de la de solamente buscar el bienestar —especialmente la de estipular y perseguir sus concepciones de vida y de reexaminar sus concepciones y objetivos, por ejemplo, en el reconocimiento de la existencia de otras personas con facultades similares—,[6] la idea de la libertad requiere al menos este suplemento: el ejercicio libre de la facultad de deliberar sobre los fines que se persiguen y de la aptitud para actuar en conformidad con los propios objetivos y promover un cambio social.

Si la capacidad de agencia se tomara en serio, ejercería una restricción importante en la concepción del bienestar promovida por la política social. Ésta no sólo no podría violar la condición de agencia, sino que debería ser capaz de promoverla. Aquí es pertinente el contraste entre esta y otras interpretaciones del bienestar social que realzan las dimensiones de “beneficiarios" y “clientes" de las personas, cuyas necesidades actuales deberían ser de algún modo atendidas por la previsión pública. Se deberían articular argumentos serios y, sobre todo, *públicos,* para justificar las violaciones de la condición de agencia (y se deberían proporcionar las reparaciones). Es el caso, aparentemente, de los censos de pobres, de la verificación de los medios para comprobar de elegibilidad a beneficios y de la exigencia de contrapartidas para la recepción de los derechos, la provisión de bienes que no fueron solicitados (conjuntos habitacionales social y urbanísticamente desconectados) o que fueron proporcionados de forma no públicamente regulada (provisión de bienes públicos por políticos locales).

Podemos preguntarnos en qué medida la condición de agencia también fue una preocupación de Titmuss y de Marshall, nuestra referencia para la producción de una concepción atractiva del bienestar social. En cierto modo, la proposición de Marshall, según la cual la acción política es central en el establecimiento de la agenda de derechos sociales del *welfare state,* es un indicio de esa preocupación. Se refiere explícitamente a la fuerza política de los sindicatos y a la movilización de los derechos políticos para el cambio social. En el nivel de la “micropolítica", Titmuss insiste en que el bienestar social comprende la ampliación del conjunto de opciones para los ciudadanos (por ejemplo, jubilación o seguro de salud que ofrece el empleador como única opción, pueden retener al trabajador en un empleo que no le satisface), la participación en consejos consultivos de las instituciones de *welfare,* y el desarrollo de mecanismos participativos en la

rendición de cuentas, en que los problemas puedan ser detectados y superados. La preocupación de Titmuss respecto a la alienación y la ruina de las identidades sociales es otro aspecto de su respeto a la condición de agencia, que lo lleva incluso a reflexionar sobre la responsabilidad de las propias políticas sociales en tales efectos.

En síntesis, las capacitaciones, al incorporar el aspecto político de la agencia, formalizan como “libertades reales" los múltiples componentes del bienestar social, originalmente propuestos y teorizados por los fundadores del campo universalista.[7] Es ésta para nosotros la concepción más interesante y atractiva.

3. Posdata en tono personal: Richard Titmuss y John Rawls

En una posdata de 1971 de su último libro, publicado póstumamente en 1974, Richard Titmuss hace un elogio final al National Health Service inglés: la representación máxima de una “sociedad compasiva". Concibió ese juicio cuando esperaba, en compañía de otros pacientes, su turno para una sesión de radioterapia en una antesala del Hospital Westminster, donde aprovecharía la ocasión para observar, esta vez desde la perspectiva de un usuario común, el alcance del experimento universalista británico. Con evidente orgullo, observó que este sistema desde hacía décadas cubría las necesidades médicas y no médicas de Bill, veterano de guerra, inválido y enfermo, y que el inmigrante de las Indias Occidentales, con quien frecuentemente compartía la sala de espera, recibía la misma atención que él mismo, siendo determinado el lugar en la lista de espera exclusivamente por los “azares del tráfico londinense". En los últimos días de su vida, cuando todavía reflexionaba sobre el *social welfare,* cayó en sus manos el recién publicado libro sobre justicia social de John Rawls.[8] Su reacción también hubo de quedar registrada: se trataba de la obra de filosofía política más importante de los últimos decenios. Titmuss falleció noblemente, pleno de esperanza para un futuro al cual no estaba destinado.

Se me ocurrió verificar si la admiración de Titmuss por Rawls había sido recíproca y, más ambiciosamente, si la sociología política que se había desarrollado en torno al *welfare state* habría ejercido una influencia explícita o admitida admiración sobre la filosofía política de Rawls. Al examinar *A Theory of Justice* (1971) y el posterior volumen, *Justice as Fairness: a Restatement* (2001), el último de Rawls, donde se representan de modo claro y con un cierto y comprensible sentido de urgencia los argumentos centrales de *A Theory*, pude comprobar que no se citaba en absoluto a los Webb, a Titmuss, Marshall, Beveridge, los pioneros, en fin, del campo académico del *welfare state.* En los índices analíticos de ambos volúmenes tampoco hube de encontrar

la expresión *welfare state.*

Para mi asombro, el tema no se había omitido. En el libro de 2001 hay una sección donde se compara al *welfare state* (¿real?) con el mundo ideal que Rawls favorecía: la “democracia de los propietarios".[9] Inusitadamente, en un autor tan riguroso como Rawls, las ventajas de este sistema se presentan con mucho mayor acuidad que la que se dedica al *welfare state;* éste, al contrario, se (des)favorece mediante una representación caricaturesca, sin ninguna semejanza con los ideales socialistas fabianos que nos han acompañado, y por lo tanto se descarta sumariamente como alternativa social válida.

Puntualizando la centralidad del “valor de la libertad política", Rawls considera que en una democracia de propietarios, a medida que la propiedad de los activos efectivos y humanos se democratiza, las desigualdades socioeconómicas se eliminan, incrementándose al máximo el valor de la libertad política que éstas menoscaban. En un “capitalismo de Estado de bienestar" *(welfare state capitalism),* al contrario, estas desigualdades solamente se mitigarían mediante transferencias gubernamentales redistributivas, perjudicando el valor real de las libertades políticas.

Como su propósito consistiría solamente en garantizar un patrón de vida mínimamente decente y una cierta protección contra el infortunio, el capitalismo de Estado de bienestar estaría desprovisto de una regulación justa de la distribución de la renta y la riqueza. Al permitir grandes desigualdades en la propiedad de los activos productivos y los recursos naturales, el capitalismo de Estado de bienestar mantendría el control de la economía y de la vida política en las manos de unos cuantos. Incluso las provisiones generosas y la garantía de un mínimo social decente no habrían de reconocer el principio de reciprocidad como regulador de desigualdades económicas y sociales.[10] De este modo, el capitalismo de Estado de bienestar contribuiría al desarrollo de una clase subalterna desalentada y deprimida, cuyos miembros se vuelven crónicamente dependientes del *welfare.* Esta subclase se siente excluida y no participa en la cultura política pública.[11]

Por otra parte, las dudas respecto de la estabilidad distributiva de un esquema como la democracia de propietarios y de la posibilidad o no de alcanzarlo mediante la realización de arreglos redistributivos realmente existentes, como los Estados de bienestar —hipótesis no examinadas por Rawls—, una cuestión de fondo sigue siendo válida. La confrontación entre ambos esquemas no se hace en condiciones de equidad: la democracia de propietarios, un esquema social ideal derivado de una teoría ideal, se compara con el Estado de bienestar “real", o con una versión de éste bastante desidealizada y deshidratada. Según las ideas de Titmuss, de los Webb, de Beveridge y de Marshall, la desigualdad es el aspecto central que tiene que ser dirimido por el Estado de bienestar, y estos autores investigan y formulan exhaustivamente las bases sociológicas de reciprocidad, que para Rawls serían la justificación de las políticas

igualitaristas. Para Titmuss, el *welfare state* es un instrumento de cambio estructural; para Marshall, los derechos sociales son anticapitalistas, pues, bajo su vigencia, la distribución se regula por el estatus igualitario de la ciudadanía, ya no por un contrato. Además, los principios que guían a las instituciones del *welfare* son el universalismo (derechos sociales iguales que se espera que repercutan en el valor real de las libertades políticas) y no el asistencialismo, así como la prevención de las desigualdades, no su atenuación *ex post*.

Seguramente, principios de justicia como los de Rawls podrían operar como cribas de la justicia social de los esquemas de bienestar social e incluso se podrían incorporar en sus instituciones centrales, como algunos dicen que es el caso en los regímenes de bienestar en los países nórdicos.[12] Cabría entonces examinar una posible integración entre la justicia distributiva propuesta por John Rawls, en su *A Theory of Justice,* y la concepción ampliada del bienestar social que estamos construyendo. Si hemos de creer en la trayectoria que hemos estado siguiendo en este capítulo, las libertades básicas iguales, el acceso igualitario y justo a las instituciones promotoras de desigualdades y la limitación de las desigualdades económicas que promuevan la mejora material de los grupos sociales en desventaja —para decirlo resumida y crudamente, el fulcro de los principios de justicia rawlsianos— son propiedades deseables en los esquemas de bienestar sociales imaginados por Marshall (“ciudadanía social") y Titmuss (“crecimiento social"). Bastaría recordar la centralidad, para ambos autores, del estatus de ciudadanía, de las oportunidades universales y de la combinación de universalismo con selectividad, sin perjuicio para las bases sociales del autorrespeto.

Lo que a estas alturas se puede afirmar es que la interfase entre la justicia distributiva rawlsiana y el Estado de bienestar —a partir de una representación más fidedigna de las mejores características de este gigantesco esquema distributivo— todavía está por construirse.

[1] Titmuss (1959, p. 55); la observación se basa en Durkheim.

[2] Economista con contribuciones seminales en el campo de la economía del bienestar, sucesor de Alfred Marshall en la cátedra de Economía Política en la Universidad de Cambridge, donde estuvo entre 1908 y 1943.

[3] La incertidumbre no se deriva de los procesos y principios reguladores, bien conocidos, sino de los resultados: quién será el más afectado, cómo lo será, dónde, cuándo, cuánto tiempo.

[4] Según Bergman y Lundberg (2006), esa tradición se inició con las investigaciones de Sten Johansson y sus colaboradores en el *Level of Living Survey* de 1968, y sigue siendo hasta hoy el enfoque dominante en el análisis de los problemas del bienestar.

[5] La perspectiva de los funcionamientos y las capacidades ha sido explorada en varias direcciones —filosóficas, conceptuales, teóricas, metodológicas y de operacionalización — desde hace por lo menos dos decenios por Amartya Sen, Martha Nussbaun y Francis Stewart, entre otros académicos. Desde 2004 existen la Human Development and Capability Association y el *Journal of Human Development and Capability,* donde se publicaron muchos de los trabajos en las direcciones mencionadas.

[6] Es mediante esta línea argumentativa que Sen trasciende el enfoque de la elección racional: los fines no estarían necesariamente dados y, al igual que los medios, podrían ser de algún modo “elegidos". La racionalidad también se relacionaría con los fines. Véase Sen (2004).

[7] No endosamos ninguna lista definitiva de capacitaciones y funcionamientos, y reconocemos la influencia de los procesos democráticos de elección social como los elementos de esos conjuntos y en las jerarquías que contienen.

[8] Filósofo político estadunidense que escribió, entre otras obras, *A Theory of Justice (Teoría de la justicia),* donde realiza una crítica sistemática del utilitarismo y propone principios liberales e igualitarios de justicia social.

[9] Rawls fue impelido a asumir en ese libro una posición explícita respecto del Estado de bienestar por la lectura de un ensayo de Krouse y McPherson (1988). En este ensayo, en desacuerdo con prácticamente toda la bibliografía secundaria, los autores defienden la tesis de que el *welfare state* no es una materialización de los principios de justicia de Rawls. En cambio, una *property-owning democracy,* imaginada originalmente por James Meade (1964), “realizaría todos los valores políticos principales expresados en los

principios [rawlsianos] de justicia" (Rawls, 2001, p. 135).

[10] El pasaje original en Rawls es el siguiente: “It permits large inequalities in the ownership of real property (productive assets and natural resources) so that the control of the economy and much political life rests in a few hands. And although as the name ‘welfare capitalism’ suggests, welfare provisions may be quite generous and guarantee a decent social minimum covering basic needs, a principle of reciprocity to regulate economic and social inequalities is not recognized" (Rawls, 2001, p. 138).

[11] El pasaje original es éste: “[…] is that none should fall below a decent minimum standard of life, one in which basic needs are met, and all should receive certain protections against accident and misfortune, for example, unemployment compensation and medical care. The redistribution of income serves this purpose when, at the end of each period, those who need assistance can be identified. Yet given the lack of background justice and inequalities in income and wealth, there may develop a discouraged and depressed underclass many of whose members are chronically dependent on welfare. This underclass feels left out and does not participate in public political culture" (Rawls, 2001, p. 140).

[12] Véase, por ejemplo, Esping-Andersen *et al*. (2002), y Kangas y Palme (2005).

III. ¿CUÁL ES LA RELACIÓN ENTRE ESTADO DE BIENESTAR Y DESARROLLO?

Los defensores del desarrollo económico que cuestionan la viabilidad de un Estado de bienestar social suelen hacerlo con base en el postulado de dos relaciones de causalidad. Por un lado, la presunción de que la introducción de un Estado de bienestar social presupone el desarrollo económico: sólo los países desarrollados pueden tener un *welfare state*. Del otro, la afirmación de que la introducción o el incremento de un Estado de bienestar que ya existe tendrá que darse como un *trade off* entre el crecimiento y la redistribución; siendo económicamente ineficiente el gasto público social, habrá de ejercer una influencia negativa sobre el crecimiento económico. En el caso específico de los países en vías de desarrollo, en la hipótesis de que el Estado pueda desempeñar algún papel en el proceso de desarrollo, la preferencia pública fluctuaría entre la opción benéfica de un “Estado desarrollista" y la opción perversa de un “Estado de bienestar".

Empíricamente, ninguna de estas hipótesis ha sido corroborada. Varios países no desarrollados —en realidad, todos los países innovadores respecto a las políticas sociales se encontraban en esa situación— habían implantado Estados de bienestar en la etapa inicial de sus trayectorias de desarrollo (Pierson, 2006). A pesar de ser teóricamente convincente, la hipótesis del *trade off* no se hubo de verificar cabalmente y todavía es objeto de controversia[1] (Kenworthy, 2004, 2008). En cuanto a la tercera hipótesis, tampoco es favorable la evidencia: limitándonos a un ejemplo, la más exitosa experiencia contemporánea de Estado desarrollista, la experiencia asiática, se benefició del Estado de bienestar, el “Estado de bienestar social desarrollista" (Kwon, 2005).

El objetivo de este capítulo consiste en recuperar argumentos y evidencia histórica sobre las interacciones favorables entre el Estado del bienestar y el desarrollo económico, explorando principalmente la contribución del Estado de bienestar al desarrollo. Nuestro interés en recorrer este camino proviene del hecho evidente de que un Estado de bienestar con características similares a las imaginadas por Richard Titmuss y T. H. Marshall sería muy costoso, y habría de ser, por lo tanto, indeseable (por no decir fatal) que se limitara a consumir recursos que no se pudiesen renovar. No obstante, nuestro interés va más allá de la concepción económica del desarrollo, para abarcar concepciones no económicos y su articulación con el Estado de bienestar.

Comenzaremos por examinar en la primera sección los argumentos de la tesis del *trade off,* para luego analizar los argumentos y modelos concretos de conciliación en la siguiente sección. En ésta, se expone la versión “productivista" de la conciliación, con dos “subversiones" correspondientes a dos estilos de Estado de bienestar, el selectivo y el inclusivo; el modelo escandinavo se examina extensamente en esta misma sección. En la

tercera, el concepto del desarrollo se flexibiliza para dar cabida al paradigma del desarrollo con libertad de Amartya Sen, y veremos que emerge una versión no productivista que también puede conciliarse con el *welfare state.*

1. EL *TRADE OFF* CRECIMIENTO-REDISTRIBUCIÓN

Sobre todo a partir de la formulación seminal de Arthur Okun (1975), la teoría económica establecida asumió axiomáticamente la tesis de un *trade off* entre equidad (redistribución) y eficiencia (crecimiento).

Esta tesis se basa en el siguiente raciocinio: a medida que los agentes económicos se vuelven más o menos productivos en respuesta a los incentivos monetarios, toda y cualquier iniciativa de redistribución de la renta por parte de los individuos más productivos a los menos productivos implicaría un ajuste “hacia abajo" del esfuerzo productivo agregado; los menos productivos no se verían estimulados a volverse más productivos, ya que su renta no depende de su productividad; los más productivos no se verían estimulados a realizar esfuerzos adicionales, ya que no podrían retener la renta adicional. Como resultado, no sólo la capacidad productiva se estaría desperdiciando —la definición primaria de ineficiencia—, sino que el propio montante para la redistribución tendería a disminuir.

Okun creó la imagen de un “balde agujerado", que sería utilizado por el gobierno para intentar transferir meticulosamente la renta de los ricos a los pobres, para ver cómo ésta se escurre a lo largo del camino antes de alcanzar su pretendido destino.[2] (Simétricamente, en la ausencia de redistribución, el propio crecimiento económico tarde o temprano, y comenzando por los estratos superiores de ingresos, se encargaría de integrar a los estratos más pobres; esta subtesis llegó a conocerse como la doctrina del *trickle down.*)

El balde agujerado de Okun es en verdad un tema recurrente en la historia de los programas sociales y de la economía política. El debate académico en torno a las leyes de los pobres de los siglos XVIII y XIX dio origen a una economía política convencida de que la capacidad de crecimiento económico podría solucionar la pobreza y de la no pertinencia (cuando no la perversidad) de las políticas sociales (Kerstenetzky, 2006). En el contexto de los debates públicos en la segunda posguerra sobre el Estado de bienestar, Titmuss (1974)[3] se encuentra con la tesis general de que los gastos sociales —los gastos relacionados con los pobres o, peor todavía, los gastos sociales universales— representaban un fardo público que impedía el crecimiento y el desarrollo económico. Kwon, Mkandawire y Palme (2009) han expuesto la versión contemporánea del mismo argumento, según la cual las transferencias a los pobres no fomentan incentivos laborales

en el nivel micro, y conducen a la disminución de la capacidad del desarrollo económico en el nivel macro. Midgley y Tang (2001) han especificado la versión global del argumento: los gastos sociales, al aumentar el costo total de la actividad productiva en el país, perjudican la economía nacional porque reducen su competitividad en el nivel global.

Esta especie de objeciones tuvo éxito en poner a la defensiva a los defensores del Estado de bienestar, pues su implicación amenazadora es que éste, al poner en riesgo el desarrollo económico, pone en peligro su propia condición de posibilidad. De hecho, la defensa no tardó en movilizarse. Comenzó a montarse en las comisiones, los comités, en los informes y en los proyectos que habrían de idear e implementar las innovadoras reformas sociales del siglo XX, todavía en el campo no académico de la formulación de políticas públicas.

Los argumentos que relacionan el *welfare state* con la estabilización económica y el crecimiento sustentado ya se encontraban en el Informe de la Minoría de la Comisión Real inglesa que revisó las Leyes de los Pobres en 1909, y se retomaron en el Informe Beveridge, de 1942; otros argumentos, elaborados en términos de la atenuación del consumo (distribución balanceada del consumo personal a lo largo de la vida), de gestión colectiva eficiente del riesgo y de la preservación de la capacidad productiva habrían de aparecer en los ensayos no propiamente académicos de Titmuss en las décadas de 1950, 1960 y 1970 (para no mencionar los argumentos no económicos, como el de la cohesión social, que sería una especie de precondición en cualquier proyecto de desarrollo). Las comisiones suecas del periodo entre las dos guerras mundiales y de la segunda posguerra habrían de avanzar más todavía en esa dirección; sus bases teóricas fueron formuladas por una nueva escuela de economía, la Escuela de Estocolmo (sección 2). La última ciudadela fue la teoría económica. Con todo, en los últimos decenios la teoría económica clásica atestiguó un desdoblamiento inusitado: los nuevos modelos y las investigaciones empíricas —las nuevas bases de datos e hipótesis comprobables— no han corroborado la tesis del *trade off* formalizada por Okun (e informalmente utilizada por los economistas desde hace mucho tiempo).

De un modo general, estos estudios han favorecido la idea de una “redistribución eficiente".[4] Estos resultados estimulan corrientes de pensamiento que, al mantenerse estrictamente dentro de los límites de los postulados usuales del comportamiento económico racional y autointeresado de la corriente dominante, no postulan la eficiencia de los mercados.[5] Según algunas de estas vertientes, los mercados no son eficientes porque no están completos: existen barreras que se derivan del acceso a diversas formas de riqueza (capital físico, conexiones, capital humano, capital cultural), y dificultan o incluso impiden la participación plena en los diversos mercados y en igualdad de condiciones de todos los que lo desearan. Es significativo que éste sea el caso del

mercado de crédito (que podría dar asistencia en el acceso a la riqueza a las personas que no posean riqueza inicial) y del mercado de los seguros (que podría cubrir los riesgos involucrados en las actividades económicas promisorias). De esta manera se justificaría la intervención pública vía una provisión de servicios sociales financiada progresivamente y vía una ampliación del acceso al crédito, ya que habría de promover la eficiencia, el crecimiento y el desarrollo económicos. Para decirlo de otro modo, al favorecer la desconcentración de la riqueza, la intervención pública habría de contribuir a viabilizar la participación en los mercados y en igualdad de condiciones de grupos en desventaja, que así verían por fin realizados sus valiosos proyectos productivos.

Existen variantes teóricas que divergen de los postulados comportamentales convencionales, que cuestionan la economía de incentivos por juzgarla inadecuada para explicar los comportamientos teóricamente inesperados. Cuando los beneficiados pobres responden a la recepción de los beneficios públicos no disminuyendo, sino aumentando su participación en el mercado de trabajo, se cuestiona la hipótesis misma del trabajo como inutilidad o displacer de la teoría clásica. La acción que se motiva por fuerzas distintas a las de los incentivos pecuniarios se formaliza en la teoría de la agencia de Amartya Sen (1992), que imagina a un agente capaz de actuar en respuesta a diversos intereses y valores, no exclusivamente a su propio interés directo. El hecho de que sean impulsadas por causas (de diversa naturaleza) es lo que caracteriza la racionalidad de sus acciones, no el cálculo con finalidad personal. Este tipo de racionalización de la acción individual puede esclarecer el apoyo de los más ricos a los impuestos altos en los países con bajos niveles de desigualdad.[6] Todo (o casi todo) dependería esencialmente de la compleja función de las preferencias de los agentes económicos. Y ésta, a su vez, podría ser sensible a factores no individuales, como sería el caso con los que se hallan fuera de la esfera de la opción individual, como la cultura pública predominante.

2. Conciliación de desarrollo económico y redistribución

La bibliografía sobre el desarrollo económico registra los inicios de un bienestar desarrollista —una especie de inscripción de la política social en el interior de un proyecto de desarrollo económico— ya en el Estado de bienestar de Bismarck, que había explotado el “carácter multifuncional de la política social" (Rimlinger, 1971, *apud* Kwon, Mkandawire y Palme, 2009). Con el propósito de facilitar la industrialización de Alemania, Bismarck utilizó la política social para satisfacer necesidades sociales de los trabajadores industriales y socavar así su apoyo al movimiento socialista en Prusia.[7] O sea, al absorber parte de los costos, de algún modo la política social aseguró la reproducción de la fuerza de trabajo industrial, además de comprar la paz social que se

consideraba esencial para el éxito del proyecto de desarrollo basado en el capitalismo.

La multifuncionalidad de la política social y su papel auxiliar en un proyecto de desarrollo económico dirigido por el Estado habrían sido explorados también en otros países y regiones del mundo, en particular, todos los *late-comers* al proceso de desarrollo, Escandinavia, Asia y América Latina, además de Alemania. No obstante, estas experiencias no fueron homogéneas, ni en sus procedimientos, ni en sus resultados. Kwon, Mkandawire y Palme (2009) sugieren que se clasifiquen como ejemplares de dos estilos de desarrollismo, el del bienestar selectivo y el del bienestar inclusivo.

La característica común en todas esas experiencias habría sido el "productivismo", el objetivo compartido de promoción del aumento de capacidad productiva y crecimiento económico —que en general se hubo de traducir en la forma de proyectos de industrialización, urbanización y modernización económica, todos dirigidos por el Estado — mediante la movilización de las políticas sociales. El factor que las distinguiría entre sí sería la orientación selectiva (enfocada en grupos específicos) o la inclusiva (con inversiones sociales universales) de las políticas sociales.

La orientación selectiva que hubo de caracterizar al bienestar desarrollista de Asia y de América Latina significó que las políticas sociales reservaron la protección social solamente para los agentes protagonistas del proyecto público de desarrollo: los trabajadores industriales, los trabajadores urbanos, los funcionarios públicos. En otras palabras, mientras que las políticas sociales acabarían desempeñando funciones económicamente importantes, no resultaron tan efectivas respecto de su función principal, la de promover la integración social. Las experiencias inclusivas, como las de los países escandinavos, a su vez, habrían de producir un abordaje unificado de políticas sociales y económicas que estableció y persiguió simultáneamente dos objetivos, el crecimiento y la integración social.

Corea del Sur y Brasil son dos ejemplos del modelo selectivo, aunque hay diferencias importantes entre ellos. Uno y otro instrumentalizaron las políticas sociales con el fin de apoyar proyectos de desarrollo económico dirigidos por un Estado, en términos generales, autoritario; los dos limitaron la protección social a sectores que se seleccionaron en función de su contribución al proyecto.[8] Sin embargo, las condiciones iniciales fueron distintas y terminaron modulando los procesos, al ejercer efectos diferenciadores en los resultados (Kwon, Mkandawire y Palme, 2009).

En resumen, Corea despega económicamente en la década de 1970, con un nivel de desigualdad significativamente menor al brasileño, y ya con una reforma agraria realizada con anterioridad al proyecto de desarrollo conducido por el Estado. El primer efecto directo de esa reforma fue la desarticulación de la élite agraria y el modo de vida agrario tradicional, y así viabilizar una importante movilidad social, con la migración de los jóvenes a las ciudades, atraídos por los nuevos empleos y oportunidades. La oferta de

empleos, de oportunidades educativas y de capacitación calificada, por su parte, fue en gran parte favorecida (en el caso de los empleos), directamente promovida (en el caso de la educación pública) y estimulada (en el caso de la capacitación laboral) por el Estado. Gracias al debilitamiento de las élites tradicionales, el Estado pudo contar con gran autonomía para concebir políticas públicas e implementar iniciativas, entre ellas la posibilidad de crear y patrocinar los grandes negocios mediante la constitución de una élite leal a la modernización, a la que se distribuyeron monopolios y créditos baratos y se le garantizó una oferta de trabajo calificada (Kwon Mkandawaire y Palme, 2009; Kwon, 2009).

En el caso de Brasil, el Estado desarrollista expresó preferencialmente intereses de los grandes propietarios rurales y de las empresas urbano-industriales; la mayoría de la población no participó en el cambio social. En el proyecto de industrialización inducida que se extiende entre las décadas de 1930 y 1980, las políticas sociales básicamente atendieron las necesidades de los segmentos urbano-industriales y mantuvieron una base social muy restringida (Kwon, Mkandawire y Palme, 2009; Draibe y Riesco, 2007). En conjunto, los efectos, ya fueran económicos o sociales, de las políticas sociales se vieron limitados y condicionados por el grado de incorporación social que permitía el modelo de desarrollo económico.

En los países nórdicos, la relación entre el desarrollo económico y las políticas sociales, inicialmente de estilo selectivo, comienza a volverse hacia el estilo inclusivo aun antes de la Gran Depresión (Kwon, Mkandawire y Palme, 2009). El cambio de rumbo se deriva de la orientación doctrinaria del gobierno socialdemócrata y de su exitosa tentativa de establecer una coalición política mayoritaria con el Partido Agrario para apoyar cambios económicos y sociales. Tales iniciativas dieron por resultado un modelo de políticas sociales de amplia incorporación social que habría de ejercer un papel central en el proceso de desarrollo económico y en el *catching up* de estos países, pero también en un modelo de políticas económicas que tendría importantes efectos en la integración social.

3. Políticas sociales económicamente orientadas, políticas económicas socialmente orientadas

Para facilitar la especificación de las interacciones positivas entre políticas sociales y políticas económicas, hemos de introducir las siguientes distinciones. Además de los efectos directos consecuentes de dichas políticas —sociales, en el caso de las políticas sociales; económicos, en el caso de las políticas económicas— se puede también esperar que las políticas sociales tengan repercusiones económicas sociales, y las políticas económicas tengan consecuencias sociales.

En primer lugar, se espera de las políticas sociales que tengan efectos principalmente sociales: protección social, prevención contra riesgos sociales, reducción de desigualdades y pobreza, promoción de justicia social, aumento de capacitaciones en general. No obstante, al ejercer esas funciones, las políticas sociales acaban por afectar ciertas variables económicas: mediante la protección y la prevención contra riesgos, promueven estabilidad económica (con la mitigación del consumo y la reducción de la incertidumbre); economizan la capacidad productiva que se perdería si no existieran; liberan a las empresas de los costos involucrados en la protección y la prevención; también contribuyen a la valorización de las capacidades, que pueden movilizarse para aumentar la productividad y la eficiencia económica, y para el crecimiento, que lo hacen al liberar el sector privado de los costos e inversiones involucrados. Asimismo, las políticas económicas se diseñan principalmente en vista de sus impactos económicos, pero normalmente también efectos sociales, los cuales se pueden buscar o no de manera deliberada. Naturalmente, nos habrán de interesar los efectos deliberados. Más adelante detallaremos esos efectos "cruzados", cuando analicemos el caso de Escandinavia.

Con este esquema analítico en la mente, nos será posible captar una dimensión más de la relación entre el desarrollo económico y las políticas sociales, no revelada en la distinción entre los estilos "selectivo" e "inclusivo" del bienestar desarrollista. Esa dimensión es la del grado de autonomía de las políticas sociales y las políticas económicas. Como hemos de ver, en el modelo escandinavo las políticas sociales recobran la autonomía perdida en las experiencias del desarrollo en que se hallaban subordinadas a las exigencias autónomas del proyecto económico, al mismo tiempo que las políticas económicas cedían parte de su autonomía. Para usar una metáfora económica, en un modelo de subordinación de las políticas sociales al desarrollo económico, la función principal de las políticas sociales consiste en compensar a agentes y grupos por las externalidades negativas que se generan en el proceso; en un modelo de interacción en que se respetan las autonomías relativas de cada campo, la generación de las externalidades se reduce y la función meramente compensatoria de la política social se mitiga en favor de su dimensión proactiva.

a) *Escandinavia: políticas sociales económicamente orientadas*

Al analizar el caso escandinavo, empezaremos por registrar brevemente algunos de los efectos económicos de las políticas sociales.

Hoy en día se acepta de modo prácticamente consensual que las políticas sociales universales resultaron decisivas en el proceso de desarrollo *(catching up)* de los países escandinavos. Según Kangas y Palme (2005), entre otros efectos, ofrecieron protección universal contra riesgos sociales, y se convirtieron así en indispensables como mecanismo

para el mantenimiento de la renta; ayudaron a crear y a fortalecer los lazos sociales y contribuyeron con capital real (los fondos de pensión) al financiamiento de varias inversiones públicas (tales como la vivienda).

Dos componentes centrales (e imbricados) de esas políticas, por lo demás muy bien documentados, hubieron de contribuir de modo especial en el *catching up* económico escandinavo. El primero consistió en las políticas universales de apoyo a las familias.[9] Instituidos en la década de 1930 y profundizados en la posguerra, estos programas equivalían a la socialización de los costos de constitución de una familia; garantizaban la seguridad económica de las familias, mejoraban y estabilizaban las condiciones de vida de los niños y hacían viable la participación económica de las mujeres. En esta forma fueron centrales para el cambio estructural, relativamente precoz dentro del universo de los países actualmente desarrollados, del modelo familiar del jefe de familia masculino *(male breadwinner),* al modelo de dos trabajadores *(dual earner)* y, consecuentemente, la reducción de la pobreza infantil (principalmente por medio del aumento de la renta del trabajo).

El otro componente fue el de los servicios sociales. Aunque las transferencias de renta, principalmente universales, hayan sido importantes en el modelo nórdico, en contraste con la Europa continental, este modelo fue intensivo en relación con los servicios universales. La multifuncionalidad de los servicios ha sido especialmente evidente en la experiencia escandinava.

Uno de los puntos clave fue la reforma educativa sueca, iniciada en 1950 y finalizada en 1962, que garantizó igualdad de oportunidades educacionales a todos los niños dentro del mismo sistema comprehensivo de nueve años de escolaridad obligatoria (Kap, 2009). Además, este sistema educativo introdujo de manera pionera la educación infantil pública, con cobertura universal de calidad. Junto con la oferta pública y universal de guarderías (la ley preescolar nacional de 1975 rompe con el paradigma del servicio exclusivo para los niños pobres)(Gunnarsson, 1999), esta intervención precoz se considera esencial para promover el desarrollo cognoscitivo de los niños y para potenciar las capacidades cognoscitivas y productivas de los jóvenes (Kangas y Palme, 2005; Esping-Andersen, 2005; Heckman y Carneiro, 2003). Fue también vital para la reducción de consecuencias del origen familiar sobre las oportunidades de vida de los niños, en particular en sus posibilidades futuras de participar plenamente en el mercado de trabajo (Kangas y Palme, 2005; Esping-Andersen, 2005). Es probable que en esto se encuentre la clave para explicar la mayor eficacia de las políticas educativas escandinavas en la reducción de las desigualdades económicas en comparación con el resto de Europa.[10]

En particular, la introducción pionera de los servicios externos de cuidado —cuidados en la primera infancia y para los adultos mayores— contribuyó a elevar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. De hecho, Escandinavia rápidamente destacó en

Europa con las mayores tasas de participación femenina en el empleo. Finalmente, la introducción de los servicios de cuidado hubo de redundar en la creación de nuevas oportunidades de empleo, sobre todo (e irónicamente) el femenino.

En conjunto, como es sabido, todas esas políticas promovieron una contracción significativa de las desigualdades económicas en los países nórdicos. Lo que es tal vez sorprendente, en vista de las expectativas derivadas de la doctrina del *trade off,* es que la reducción de las desigualdades haya sido compatible con el crecimiento económico.[11] Pero, como observa Keynes, la redistribución de la renta, al favorecer a los que tienen menor renta y mayor propensión a consumir, tiende a estimular el consumo agregado, siendo, por lo tanto, importante como política desarrollista cuando existe una restricción de la demanda, lo cual normalmente ocurre en los países en vías de desarrollo (Martins, 2009). De un modo general, la ecualización de la renta se reveló como un importante atenuante del consumo y estabilizador de la economía, lo que dio como resultado un crecimiento económico menos accidentado. La amplia garantía de los derechos sociales, bajo la forma de transferencias y servicios universales, fue compatible con las altas tasas de participación de la fuerza de trabajo e incluso en parte directamente responsable de ellas (Kangas y Palme, 2009; Kenworthy, 2004), contradiciendo la tesis de que la falta de incentivos para el trabajo se deriva de la concesión de derechos. Además, según Kangas y Palme (2009), la expectativa de esos resultados económicos fue en parte responsable de la legitimidad que disfrutaban las instituciones del *welfare state* en los países nórdicos.

Otros efectos económicos notables consistieron en la reducción de los problemas debidos a la información y la incertidumbre. Así, los sistemas homogéneos universales, como el sistema de salud pública en los países escandinavos, se vieron menos afectados por los problemas relacionados con la estructura de incentivos y la expansión de los costos en comparación con los sistemas fragmentados privados, siendo el incremento de los costos de salud mayor en estos últimos (Kangas y Palme, 2009; Krugman, 2008; Barr, 2001). Además, la seguridad social universal relacionada con las ganancias, típica en esos países, mostró que poseía características únicas que favorecen la participación económica: disminuye los costos de transacción relacionados con la búsqueda de información y negociación de los esquemas de seguridad en el mercado de trabajo; facilita la movilidad y flexibilidad del mercado de trabajo al constituirse en un derecho social “portátil", y estimula el trabajo, a partir de un nivel básico: mientras más trabaje, más gano (Kangas y Palme, 2009).

En suma, las políticas sociales nórdicas de “redistribución eficiente" produjeron efectos económicos, ya sea desde la perspectiva de la oferta (mayor participación en el trabajo, inversión precoz en la capacidad productiva del trabajo, aumento de la productividad) o de la demanda (empleo público en los servicios sociales, aumento del consumo agregado, atenuación del consumo); ya sea incluso desde la perspectiva del

funcionamiento de los mercados (reducción de la incertidumbre, reducción de los costos de transacción) y de su propia legitimación. Y lo hicieron al asegurar los derechos sociales universales.

Al haber sido introducidas en las etapas iniciales del desarrollo de esos países, las políticas sociales beneficiaron al proceso al mismo tiempo de que disfrutaron de costos relativamente bajos. Este resultado es especialmente promisorio para los países en vías de desarrollo, los cuales, como dice Martins (2009), podrían privilegiar la inversión en los servicios sociales intensivos en trabajo, el factor relativamente barato.

b) *Escandinavia: políticas económicas socialmente orientadas*

Como dijimos anteriormente, el otro lado de la moneda fue la función social que ejercieron las políticas económicas nórdicas. Se destaca su habilidad para reducir la producción de externalidades negativas que son habituales en una economía de mercado y agudas en un proceso de *catching up,* en el que el ritmo de la modernización económica es acelerado y los costos sociales se agravan. Resulta lícito hablar de un modelo nórdico en que factores históricos comunes —económicos, políticos, religiosos— se asociaron a estructuras sociales y culturales semejantes, para producir políticas públicas con características similares (Kautto, 2010; Kangas y Palme, 2009). Más adelante describiremos el caso de Suecia, país ideal / típico del bloque nórdico.

La planificación para el desarrollo que entretejía las políticas económicas y sociales fue concebida originalmente por el economista institucionalista Gunnar Myrdal todavía en el periodo de la primera posguerra.

Entre los años de 1928 y 1935, Myrdal coordinó la Comisión sobre el Problema del Desempleo (CPD; en inglés, Unemployment Inquiry), que produjo una serie de estudios teóricos y empíricos y que contribuyó a la fundación de la Escuela de Estocolmo (Klausen, 2001). Los estudios de la CPD desarrollaron la teoría de una acción gubernamental contracíclica, semejante a la propuesta por Keynes para Inglaterra, aunque no necesariamente financiada por el déficit y, por tanto, con un componente de prudencia fiscal. Incluía una visión de una relación entre salarios y desarrollo económico —la idea de que los aumentos salariales pueden tener un efecto positivo en la eficiencia económica y en el crecimiento a largo plazo— que acabó por abrir la vía para la elaboración de una política nacional de salarios dirigida hacia el aumento de la productividad y el estímulo al crecimiento (Klausen, 2001).

La posición de la CPD fue decisiva para una modificación significativa de la política económica de la socialdemocracia sueca en la dirección hacia una "política de productividad". Ésta prometía un "crecimiento económico compartido", en lugar de "propiedad compartida", es decir, de la socialización de los medios de producción,

demanda tradicional del movimiento socialista. Como observa Klausen (2001, p. 112), el argumento para este guiño era que "si empleadores y sindicatos pudiesen ponerse de acuerdo en trabajar juntos, los bajos precios unitarios y los salarios más altos recompensarían a todos".

En 1933 se celebra el Pacto Agrario (Cow Trade Pact), el acuerdo entre el gobierno minoritario de la socialdemocracia y el Partido Agrario que tenía por objeto la superación de la crisis, que dio origen a la Alianza Roja-Verde (Red-Green Alliance). Este acuerdo, que puso en práctica algunas de las ideas caras a la escuela de Estocolmo, consistía en un conjunto de políticas económicas para el manejo de la demanda que estrecharían la alianza de clases e incluirían también los intereses de los negocios no agrícolas (Klausen, 2001). Los factores nucleares del pacto fueron el aumento concomitante de los salarios y de los precios agrícolas, y un paquete de ayuda para los negocios. Los estímulos a la demanda fueron, entre otros, el crédito barato, la depreciación de la moneda, las medidas proteccionistas que incluían las tarifas y los subsidios, y una política de alivio del desempleo con obras públicas en la construcción civil y habitación y seguro de desempleo (en la práctica, las únicas intervenciones que favorecían el aumento de los salarios, en ausencia de los medios directos para hacerlo). Las ganancias gubernamentales serían en parte garantizadas por su monopolio en la compra y venta de ciertos bienes de consumo (como gasolina, bebidas alcohólicas y café; en el caso de las bebidas, era una concesión importante al movimiento religioso por la sobriedad). En parte, el gasto adicional sería financiado por los préstamos y presupuestos especiales, no por déficits (Klausen, 2001).

La retórica de los principios saludables de administración pública se utilizó mucho para reunir apoyo para los programas contra la crisis. Uno de los argumentos respecto a las obras públicas era que el gobierno estaría ahorrando recursos a largo plazo, ya que las obras, del todo necesarias, se estarían haciendo durante la recesión y, por lo tanto, con costos más bajos de lo que serían en cualquier otra fase del ciclo (Klausen, 2001).

En 1944, se convocó la Comisión para la Planeación Económica de Posguerra (Commission for Postwar Economic Planning), en la cual también hubo de participar Myrdal, para diseñar políticas de recuperación económica, y siguió los pasos doctrinarios delineados en la CPD y en el pacto —en líneas generales, compatibles con las recomendaciones del Informe Beveridge—.[12]

La suposición de que los incrementos salariales tienen un efecto positivo en la eficiencia económica y el crecimiento a largo plazo se reelaboró posteriormente en el informe "Sindicatos y pleno empleo" (Trade Unions and Full Employment) de 1951, que consagró el llamado modelo Rehn-Meidner. Concebida por dos economistas de la Confederación Sueca de Sindicatos (Swedish Trade Union Confederation), Gosta Rehn (macroeconomista que había coordinado la Comisión de la Posguerra) y Rudolf Meidner

(jefe del Departamento de Investigaciones de la Confederación Sueca de Sindicatos), esta doctrina, originalmente motivada por la intención de estabilizar la economía en un periodo de calentamiento con fuerte presión inflacionaria, define a través de por lo menos dos décadas las líneas centrales de las políticas económicas suecas (Klausen, 2001; Erixon, 2008).

El modelo Rehn-Meidner tenía cuatro objetivos simultáneos: pleno empleo (el desempleo se estipula ambiciosamente en un nivel inferior a 3%), equidad (en los salarios, pero también en la distribución funcional de la renta), estabilidad de los precios y crecimiento económico (impulsado por la competencia y el aumento de la productividad). Esos objetivos habrían de alcanzarse mediante políticas de empleo selectivas, políticas macroeconómicas restrictivas y una política de solidaridad salarial. Otra de las innovaciones del modelo fue el papel importante que se le destinó al impuesto sobre el consumo en el financiamiento de los gastos del gobierno (Erixon, 2008).

Las políticas del mercado de trabajo se concibieron a fin de aumentar la eficiencia económica general —en el caso de las políticas de apoyo a la movilidad ocupacional: de capacitación, de educación profesional y de *matching* para superar los cuellos de botella en el mercado de trabajo— y promover el pleno empleo (vía las políticas de eficiencia, los subsidios al empleo para empresas calificadas y el aumento selectivo del empleo público). Por medio del pleno empleo, habría de ser posible obtener el crecimiento de los salarios nominales y (junto con otras políticas) reducir las desigualdades en la distribución funcional de la renta. Con todo, también se reservaba un papel en el control de la inflación a las políticas del mercado de trabajo, que habrían de contribuir a la reducción de los márgenes de lucro y a la reducción de los estrangulamientos inflacionarios en el mercado de trabajo.

La política macroeconómica restrictiva, fiscal y monetaria sería el principal instrumento para combatir la inflación.[13] La política fiscal restrictiva (a mediano plazo) contribuiría a una disminución de los márgenes de lucro y, al mismo tiempo en que contendría la presión inflacionaria, sería decisiva en el cambio de la distribución funcional de la renta en favor del trabajo y de más ahorro público (en detrimento del ahorro de las empresas), cosa que también se defendía en los fundamentos de equidad y de política industrial. Se esperaba que la reducción en el margen de lucro estimulara un aumento de la productividad, especialmente en las empresas de baja productividad.

La tercera pieza importante fue la política de solidaridad salarial, la cual se establecería mediante negociaciones salariales coordinadas; como en el caso de las políticas anteriores, tenía múltiples funciones. Al establecer la igualdad de salarios para trabajos iguales, a pesar de la situación de lucro de las empresas y las industrias, “un instrumento justo de crecimiento económico" (Erixon, 2008, p. 7) no sólo contribuiría a la reducción de la disparidad salarial, sino también a la exclusión de las empresas

ineficientes (que no podrían pagar los salarios "normales"), liberando así recursos para las empresas dinámicas, o para estimularlas a racionalizar sus procesos de producción promoviendo el aumento de la productividad; además, al limitar las ganancias salariales sobre la productividad que podrían ser concedidos por las empresas más eficientes, inhibirían los efectos inflacionarios de demandas compensatorias generalizadas. No obstante, la política fiscal restrictiva y las políticas del mercado de trabajo en pro de la movilidad del trabajo serían asimismo fundamentales para garantizar que la "solidaridad salarial" produjese la estabilidad salarial y el cambio estructural.

En suma, todas las políticas económicas centrales se movilizaron a fin de alcanzar los cuatro objetivos generales de la doctrina: crecimiento, pleno empleo, inflación controlada y equidad.

Según Erixon (2008), el modelo Rehn-Meidner jamás se implementó integral y consistentemente en Suecia, aunque entre los años 1950 y 1979 este país habría vivido una época dorada, "considerándose que la innovación representada por la introducción de la política de mercado de trabajo activa, la política de solidaridad salarial, los impuestos indirectos, y la tendencia a reducir la participación del lucro y el aumento del ahorro público fueron importantes objetivos intermediarios del modelo R-M" (Erixon, 2008*,* pp. 17-18). Ése también habría sido el periodo de realización máxima de los objetivos macroeconómicos del modelo: el crecimiento económico con inflación moderada, el bajo desempleo y una radical ecualización salarial. Y aun en los decenios subsecuentes, que fueron testigos de una mayor heterodoxia respecto de las orientaciones del modelo, se puede concluir que éste, al fin y al cabo, "contribuyó a una situación en que las bajas tasas de desempleo y las pequeñas diferencias salariales se institucionalizaron en Suecia" (Erixon, 2008*,* p. 64).[14]

Cabe una breve observación sobre la crisis económica sueca de principios del decenio de 1990, que se manifestó en la forma de un aumento significativo del desempleo, por muchos atribuido a los incentivos adversos creados por el Estado de bienestar. La afirmación es polémica: en primer lugar porque, aunque exista la evidencia de una relación positiva entre las generosas licencias por enfermedad y el desempleo, la gradual expansión de la previsión pública de guarderías aumentó la participación femenina en el empleo; en segundo lugar, porque las opciones de política económica desempeñaron un papel adverso importante cuando el gobierno decidió ligar la moneda sueca a la unidad monetaria europea (el ECU) y poner a merced de la política contraccionista del Banco Central Alemán. Sin embargo, a partir de mediados de la década de 1990 y con el abandono de esa política, la situación había mejorado y el desempleo había caído de 7.5% en 1975 a 5% en 2002, mientras que el PIB real per cápita había crecido en siete años el equivalente de lo que había crecido en los dos decenios ente 1975 y 1995. A pesar de las reformas en las políticas sociales que en los años noventa redujeron las tasas

de reposición y los criterios de elegibilidad, estas reducciones fueron pequeñas,[15] y el Estado de bienestar sueco siguió siendo en el decenio de 2000 uno de los más generosos del mundo, combinando, junto a uno de los mayores PIB per cápita y una de las mayores tasas de empleo entre los países desarrollados, los más bajos índices de desigualdad y pobreza.[16]

En resumen, es notable el modelo ideal sueco y su aplicación práctica, la amalgama y la conciliación, en el seno de las propias políticas económicas de los objetivos distributivos y el crecimiento económico. Al compararse con Brasil y Corea y sus trayectorias desarrollistas pretéritas,[17] ese modelo impuso a la política económica una condicionalidad social que limitó su autonomía y minimizó los efectos secundarios indeseables del proceso acelerado de modernización económica que se llevó a la práctica en las industrializaciones tardías.

c) *Desarrollo social: pros y contras*

La tesis de que las políticas sociales tienen efectos económicos que se han descuidado incitó la formulación de la doctrina del "desarrollo social" (Migdley y Tang, 2001). Los dos principios centrales de esta doctrina son: *i)* las políticas económicas deben procurar el bienestar de toda la población, y *ii)* se debe orientar el bienestar social hacia las llamadas inversiones sociales: políticas sociales cuyos efectos son productivistas *(sic)*. Desde el punto de vista de las políticas económicas, esto requiere una reorientación hacia la promoción directa del bienestar; desde el punto de vista de las ciencias sociales, una reorientación hacia las políticas que acentúen la participación económica y el aumento de las capacitaciones para la productividad, al mismo tiempo que una retracción en el enfoque en las políticas de mantenimiento de la renta y de la asistencia social.

En el formato propuesto por Midgley y Tang (2001), una teoría del desarrollo social tendría que articularse en torno a tres ejes centrales: *i)* concepción de esquemas organizacionales en que se armonicen las políticas económicas y sociales; *ii)* concepción de políticas económicas que promuevan el empleo, oportunidades para el empleo autónomo, erradicación de la pobreza, elevación de los niveles de vida para todos, inversiones en capitales humanos y sociales, provisión de créditos con inclusión máxima, y *iii)* diseño de programas sociales orientados hacia las inversiones, es decir, productivistas. La práctica del desarrollo que se deriva de esta teoría requeriría la promoción de *i)* capital humano (programas de calificación profesional y de educación vocacional, coordinados con oportunidades de empleo; preescuela); programas de empleo y autoempleo (colocación en el empleo, programas de apoyo y supervisión de los resultados, empleos protegidos y convenios especiales con los empleadores; inversiones en el autoempleo apropiado para las personas altamente calificadas y experimentadas); *ii)*

capital social (desarrollo basado en la comunidad); *iii)* desarrollo de activos; *iv)* eliminación de barreras que impidan la participación económica (transporte y guarderías); radicación de criterios discriminatorios basados en raza, etnia, género, edad, nacionalidad, discapacidad), y *v)* programas sociales costo-efectivos.

El productivismo es un aspecto central en esta teoría y ha sido suscrito por Amartya Sen, según los autores: "Un programa social es productivista si se enfoca en las necesidades materiales, invierte en lo que Sen denomina las capacitaciones humanas, promueve la participación efectiva en la economía y contribuye positivamente al desarrollo económico" (Migdley y Tang, 2001, p. 247). Por otro lado, esa teoría "enfatiza menos los altruismos y los derechos a titularidades, en cuanto *rationale* del bienestar social, y recalca el incremento de las capacitaciones humanas por medio de las inversiones" (Migdley y Tang, 2001).

Nos parece reduccionista la propuesta de Migdley y Tang al examinarla desde la perspectiva de las capacitaciones de Sen: las políticas sociales se justifican fundamentalmente por sus efectos productivos y las capacitaciones se incorporan en la doctrina no tanto como libertades reales, sino como capacidades productivas. El enfoque en el productivismo tiene como consecuencia el debilitamiento de otras funciones más propiamente sociales de las políticas sociales, como la de garantizar los derechos sociales o la de promover pura y simplemente la justicia social. El afán de producir una justificación económica de las políticas sociales lleva a los autores a suprimir inadvertidamente su justificación intrínseca. En este mismo sentido, la interpretación productivista de la noción de capacitaciones de Sen pasa por alto su arraigo en las libertades reales que poseen los individuos para llevar al cabo sus distintos proyectos de vida (incluso los no productivistas, para cuya promoción se requieren, pero no necesariamente se exigen, muchas de las políticas sugeridas por Migdley y Tang).

Otro aspecto problemático del productivismo incorporado en la perspectiva del desarrollo social se menciona por autores, como Gray (2010), que cuestionan el sello "antineoliberal" de esta alternativa. El argumento se basa en que la propuesta del desarrollo social devuelve a los individuos y las comunidades la responsabilidad exclusiva de su bienestar. El discurso aparentemente progresista de una ciudadanía productivamente activa —a la que habría que orientar hacia la autoayuda, tanto la individual como la comunitaria— enmascararía la sustitución de los gastos del gobierno en programas sociales con los recursos propios de los individuos y las comunidades. Mediante la sustitución del enfoque "pasivo" del *welfare* (vía programas sociales que alentarían la "dependencia") con una propuesta "activa" (vía incentivos al desarrollo de activos que estimularían la "autonomía"), esta perspectiva descuidaría desigualdades estructurales y el acceso limitado a recursos económicos por parte de los grupos y las comunidades con necesidades y privaciones.

Como Migdley y Tang, Gray asocia la perspectiva del desarrollo social al enfoque de las capacitaciones de Sen, a quien también atribuye la defensa de la acumulación de activos al nivel de los individuos y al abandono del foco estructural. La comunidad pasaría a ser el lugar del "compromiso social, político y económico", y el desarrollo comunitario basado en los activos de los individuos se convertiría en el objetivo del proyecto de desarrollo. Gray observa críticamente que, además del problema de los recursos que serían necesarios para que la participación de la comunidad efectivamente influyera en el bienestar social, las comunidades no serían sistemas de relaciones necesariamente armónicas. Ambas dificultades volverían a situar a la macroestructura social, política y económica en el centro de la promoción del bienestar.

A la justa observación de Gray respecto de la inadecuación de un enfoque que vuelva a poner la responsabilidad del bienestar exclusivamente en las manos de los individuos y las comunidades, añadiremos el juicio más general respecto de la fragilidad de un enfoque que resalta la autonomía productiva de individuos y comunidades, ya que muestra una confianza excesiva tanto en la regularidad del funcionamiento como en la neutralidad de la distribución de las relaciones mercantiles. Por las razones apuntadas por Richard Titmuss y reproducidas en el capítulo II, no es confiable en ese sentido una economía del mercado. En realidad, una de las principales justificaciones de la implementación de un Estado de bienestar social paralelo al mercado se basa precisamente en el elevado grado de incertidumbre que prevalece en las economías de mercado modernas. En este sentido, hay un espacio importante para el *welfare as we know it* de los programas de protección social, el cual cumple precisamente con la función de reducir la inseguridad económica, ya sea que se derive del funcionamiento normal de los mercados, ya sea que resulte de contingencias relacionadas con el ciclo de vida o con la toma de opciones en el pasado.

Lo que no nos parece correcto en la evaluación de Gray es la vinculación de la perspectiva de la autonomía productiva con el enfoque de las capacitaciones propugnado por Sen. Este enfoque singulariza condicionantes no individuales de la libertad individual y sitúa las eventuales rectificaciones en el plano de tales condicionantes. Además, las rectificaciones no sólo se ven como recursos que hay que redistribuir, sino también como derechos que hay que garantizar, y procesos y procedimientos que cumplir. En este sentido, la "estructura" sigue siendo una condición para la "agencia".

4. Desarrollo como libertad

Parece ser recurrente la asociación de la perspectiva de las capacitaciones con el productivismo, en virtud de la interpretación del término "capacitaciones" como

“cualificación para el trabajo". No es ésta la acepción autorizada por el mismo Sen (2000) y tampoco la adoptada en este libro. Como se vio en el capítulo II, aquí *capacitaciones* significa el poder real de decisión sobre planes de vida otorgado a los individuos en su asociación con una comunidad política englobante.

Cuando se aplica al mercado de trabajo, el enfoque de las capacitaciones es sensible a la existencia o carencia de una legislación social que valide la decisión de participar en el mercado y a la existencia de precondiciones institucionales efectivas: “Al contrario del neoliberalismo, tales condiciones no se limitan a la provisión, por el derecho privado, de capacidad contractual o del derecho a la propiedad, sino que se extienden hasta los mecanismos colectivos para la repartición y distribución de los riesgos que emergen en la operación de los mercados" (Deakin, 2009, p. 30). Entre las precondiciones, se incluyen también los derechos de participación en formas procedimentales o institucionales de interacción, como las negociaciones colectivas y la garantía pública de patrones de vida mínimos (seguridad, en vez de la mera protección), tales como la vivienda, la educación, el entrenamiento y las instituciones legales (Deakin, 2009, p. 30).[18]

En comparación con la doctrina del desarrollo social, el hincapié no se pone en los activos necesarios para la participación económica de individuos y comunidades (“capacidad productiva"), sino en la legislación social y las reglas legales para una participación económica socialmente segura (“seguridad").

Mas hay todavía una libertad que no se ha mencionado y que consiste en la no participación en el mercado de trabajo, aun en el caso que éste se haya reformado por medio de la legislación social y las reglas legales antes mencionadas. ¿Es compatible con el esquema de las capacitaciones esta opción no productivista?

Sí lo es, en teoría. Puesto que el esquema de las capacitaciones presupone la autonomía de los individuos, en principio no habría de juzgar negativamente un modo de vida que no valorizara el trabajo pagado. La libertad real no se fundaría en la cooperación social o la reciprocidad refrendada por la participación en el mercado ni se justificaría por éstas. Si la libertad real estuviera fundada en la ciudadanía, como propuso T. H. Marshall, su asociación con el trabajo pagado sería todavía menos clara.[19]

Aun así, la libertad real podría de alguna manera reflejar y responder a la observación empírica de que la garantía de los derechos sociales es materialmente costosa. En este sentido, el esquema de las capacitaciones podría reconocer el conflicto potencial entre el derecho a no trabajar (en un trabajo asalariado) y el derecho social, conflicto estimulado por la no sustentabilidad del no trabajo como máxima universal: si todos no trabajasen, no habría manera de proporcionar los medios que garantizaran los derechos sociales. Aun si así fuera, es una cuestión eminentemente empírica la de determinar si la libre opción a un modo de vida no productivista conduciría, de hecho, a su generalización y, por tanto, a una inconsistencia práctica desde el punto de vista de la garantía de los derechos

sociales.[20]

Algunas experiencias de desarrollo han llamado la atención precisamente porque generan la expansión de las capacitaciones, a pesar del subdesarrollo económico y como resultado de las opciones socialdemócratas. Se cita con frecuencia el ejemplo de la provincia hindú de Kerala (Sen, 2000). A pesar de ser sólo una provincia, Kerala tiene una población de cerca de 40 millones de habitantes y disfruta de una gran autonomía fiscal y administrativa. Su peculiar experimento desarrollista, dirigido por una amplia coalición de izquierda hace ya más de cinco décadas, destacó componentes intensivos del conjunto concebible de capacitaciones humanas sobre personas, como educación y salud, equidad de género, autonomía y participación locales, y procesos democráticos transparentes en menoscabo de la afluencia material y del consumo privado. La expansión de las capacitaciones no fue precedida por un aumento de participación en la economía y productividad, ni tampoco fue instrumentalizada para ello. Este modelo del desarrollo, en principio compatible con el esquema de las capacitaciones, hubo de conciliar el desarrollo con la provisión pública de bienes meritorios y la equidad, además de dar cabida a las preocupaciones respecto del consumismo y la sustentabilidad ambiental.

Al fin y al cabo, la perspectiva de las capacitaciones parece lo suficientemente flexible como para acoger también a la opción social fundamentalmente no productivista.

5. Comentarios finales

En este capítulo hemos retomado la cuestión perenne de las relaciones entre desarrollo y redistribución, en parte debido a los resultados socialmente insatisfactorios que produjo el crecimiento económico de las tres últimas décadas y que pusieron en jaque a cualquier veleidad de automatismo en la relación entre el crecimiento y el bienestar social, y en parte por causa de los resultados alentadores de experiencias como la escandinava, en que se integraron políticas económicas y sociales. El retorno a esta cuestión se impone.

Hemos visto que una forma teórica de conciliación consiste en la perspectiva del “desarrollo social", la cual articula la relación en doble sentido entre los dos conjuntos de políticas. Esta alternativa, cuando singulariza la dimensión productivista del Estado del bienestar social, se abstrae del carácter de seguridad social de éste, que es, sin embargo, pertinente en una economía de mercado globalizada y desreglamentada, aspecto éste que se acogió, por ejemplo, en la experiencia escandinava. Tampoco es particularmente sensible a las aspiraciones de igual ciudadanía para concepciones “no productivistas" de vida. Una concepción del bienestar social en cuanto extensión de las libertades reales, como la desarrollada en el capítulo II, permite la reconciliación entre el Estado de

bienestar y el desarrollo, acomodando perspectivas indirectas (cuando el bienestar social se media por el crecimiento económico), tanto como las perspectivas más directas (cuando el bienestar social se promueve directamente, sin la mediación del crecimiento).

[1] Korpi (1985), en un trabajo clásico, confronta las visiones alternas.

[2] Es necesario señalar que, a pesar de que el *trade off* sea la parte más popularizada de la tesis de Okun, el autor considera que otros tipos de transferencia (servicios) no tendrían el mismo efecto.

[3] En el ensayo "Welfare State and Welfare Society", publicado en la posguerra.

[4] En la década de 1990, cuando se inició la revisión de los cánones, son dignas de mención las contribuciones al campo de la teoría del crecimiento debidas a Aghion *et al.* (1998), Benabou (1996), Birdsall y Londono (1997) y Alesina y Perotti (1996), entre otras. Estas contribuciones se citan y comentan en Kerstenetzky (2002). El respaldo político más significativo de la visión de que la "redistribución" es compatible con el "crecimiento" se da en el World Development Report de 2006 (World Bank, 2006), sugestivamente titulado *Equity and Development,* un reflejo del pensamiento de sus dos coordinadores, los economistas Michael Walton y Francisco Ferreira. Se estudian distintas modalidades de la redistribución eficiente en Bowles y Gintis (1999b) y Bowles y Gintis (1999a). Hay que mencionar además la contribución del economista inglés Nicholas Barr; su obra, *The Economics of the Welfare State,* cuya primera edición apareció en 1987 y una quinta edición en 2012, formaliza muchos de los argumentos de Titmuss con la ayuda de la estructura teórica neoclásica convencional, y de las teorías de la asimetría de la información, de la información incompleta, y más recientemente de la economía comportamental, las cuales analizan las opciones bajo la incertidumbre y las opciones intertemporales (agradezco a Fábio Waltenberg que me haya recordado este punto).

[5] Véase Ferreira (1999) para una revisión de estas teorías.

[6] Esta teoría, además de incluir los valores del propio agente, abre un espacio para la revisión, por parte de éste, de sus objetivos globales —intereses y valores— al imaginarlo capaz de reevaluarlos tomando en cuenta los objetivos de los demás.

[7] Existe un tercer factor importante que se menciona con menos frecuencia: la afirmación del poder del Estado central, bajo el liderazgo prusiano, frente a las ambiciones políticas de la Iglesia católica. Véase Kuhnle y Sander (2010).

[8] Los sistemas de bienestar desarrollados hasta los años ochenta en ambos países fueron muy distintos. Corea se apoyó más en las familias y en el mercado de trabajo para la provisión de bienestar, concentrando el gasto público en el área educativa, en la que

invirtió fuertemente. Brasil se apoyó más en la protección social (seguro social), invirtiendo escasamente en las áreas de la educación y de la salud.

[9] Beneficios monetarios para las familias con hijos, guarderías, licencias parentales, servicios de cuidados para adultos mayores, impuesto de renta individualizado para facilitar el cálculo alícuota.

[10] Como veremos en el capítulo V, existen datos que comprueban esta relación.

[11] En el capítulo V exponemos los indicadores económicos y sociales de los países nórdicos y los demás países desarrollados.

[12] Los orígenes del neocorporativismo en Suecia se remontan a la institucionalidad que se creó para las políticas de control de guerra y las políticas de estabilización económica en el periodo de la posguerra. En ambas circunstancias, la socialdemocracia encabezó la construcción de un consenso multiactorial en torno a la estabilidad macroeconómica. De un modo general, la guerra introdujo en Europa la experiencia de una economía controlada; en Suecia, ésta se arraiga sólidamente en la propia socialdemocracia, pero la expansión del Estado en la guerra proporcionó los medios administrativos y tecnológicos para la coordinación económica (Klausen, 2001).

[13] El modelo no excluye la política fiscal contracíclica e inclusive un presupuesto público desequilibrado en un periodo de recesión “anormal" (depresión); para un periodo de recesión “normal", el modelo recomienda estímulos al empleo selectivos, dentro del marco de una política monetaria y fiscal restrictiva.

[14] Se encuentra una evaluación menos positiva del modelo sueco en el artículo clásico de Lundberg (1985). Agradezco a Mauro Boianovsky haberme recordado esto.

[15] Por ejemplo, la tasa de reposición del seguro de desempleo cayó de 90 a 80%, siendo todavía la más alta del mundo.

[16] Los datos de este párrafo se encuentran en Kenworthy (2004, pp. 110-111).

[17] Es posible argüir que ambos países se estaban resituando en busca de una situación de más autonomía para las políticas sociales y menos autonomía para las políticas económicas. Respecto de los cambios de rumbo en América Latina y en Brasil, véase Kerstenetzky (2010) y los capítulos VI y VIII de este volumen.

[18] Es éste el enfoque de las capacitaciones que recomienda el informe *Transformation of Work and the Future of the Labour Law in Europe,* preparado para la Comisión Europea por el grupo encabezado por Alain Supiot (1999, *apud* Deakin, 2009).

[19] En su famoso *Citizenship and Social Class*, Marshall expone la historia de la separación moderna entre contrato y estatus. Su concepto de *ciudadanía* —estatus— consiste en la posesión legítima de los derechos (a los cuales naturalmente se corresponden las no especificadas “obligaciones generales de ciudadanía"), independientemente de la participación en un contrato de trabajo. Véase Marshall (2009).

[20] Agradezco a Fabio Waltemberg haberme señalado este problema.

SEGUNDA PARTE

EL ESTADO DE BIENESTAR CONTEMPORÁNEO (1975-2008)

En esta parte habremos de analizar el desarrollo del Estado de bienestar en las últimas décadas por medio del examen de tres problemas.

En primer lugar, la cuestión de una “crisis del Estado de bienestar": el capítulo IV presenta el panorama más actual de la discusión sobre la crisis, que no debe confundirse con la crisis internacional que se originó con el colapso de las instituciones financieras estadunidenses en 2008 y se propagó en toda Europa, y que señaló, en realidad, la fragilidad de un sistema financiero internacional ampliamente desregulado. Aunque algunos analistas intenten sugerir que la crisis económica actual, que acabó por convertirse en una crisis fiscal, se relaciona con el *welfare state,* lo que se observa es que fueron los programas del *welfare state* los que sufrieron las consecuencias de fuertes ajustes aun cuando no hubieran causado los desequilibrios fiscales, si tal relación en efecto ocurrió y donde ocurrió. No obstante, algunos países optaron por expandir los gastos sociales para enfrentar los efectos reales de la crisis financiera y, en consecuencia, experimentaron las más pequeñas reducciones en el nivel de la actividad y las más pequeñas alzas en el nivel del desempleo. En fin, la crisis que examinaremos en el capítulo IV se relaciona con una supuesta falta de sustentabilidad financiera intrínseca al *welfare state.* Es ésta una vieja tesis, como vimos rápidamente en el capítulo III. Sin embargo, se vio estimulada con la desaceleración económica del último cuarto del siglo XX, los nuevos riesgos sociales de la sociedad “posindustrial" y las diversas reformas que emprendieron los Estados sociales. Nosotros adoptaremos la tesis de que no es posible hablar propiamente de crisis cuando se observa una expansión ininterrumpida por doquier, pero sí de cambio, dadas las diversas reformas realizadas en los decenios de 1980 y 1990. El cambio cualitativo indica la disminución relativa de la función de la seguridad social y el aumento relativo de los servicios sociales (especialmente los relacionados con la conciliación de la vida familiar y el trabajo), por un lado y, por el otro, el avance de las políticas sociales privadas, que ponen en tensión nuestra demarcación inicial de lo que sería un “Estado de bienestar". Ciertamente, son cambios que reaccionan a la atmósfera de austeridad subsecuente a la época dorada, que exigen del Estado de bienestar una mayor participación en la “activación" de la población y nuevos arreglos de provisión que involucren al del sector privado.

El segundo “problema" es precisamente la cuestión de saber si la resistencia del *welfare state* a los nuevos tiempos fue uniforme entre los países desarrollados. Es éste el tema del capítulo V. Allí veremos la consolidación de distintos regímenes de Estado de bienestar con respuestas diferenciadas a los nuevos riesgos sociales. Es justo en ese periodo cuando el régimen socialdemócrata de los países escandinavos se consolida al frente de los Estados de bienestar, en términos de la universalidad de las políticas, la efectividad de la redistribución y de la sustentabilidad económica y política de las políticas sociales. Resulta sintomático que, junto con un mayor compromiso con la activación de la población, que se da, al fin y al cabo, dentro de los parámetros de la expansión de las libertades reales que discutimos en los capítulos precedentes, siendo en este régimen donde fue menor la relativa presencia de las políticas sociales privadas.

Nuestro tercer foco hace referencia a la propagación del Estado de bienestar fuera del contexto de los países desarrollados. Un resultado hasta cierto punto sorprendente en el análisis de la evolución de los regímenes de bienestar en los últimos decenios es precisamente la observación de que éste fue un periodo de difusión de los Estados de bienestar en los países económicamente emergentes y menos desarrollados, como fue el caso de Asia oriental, el sur de Europa y América Latina. En el capítulo VI habremos de presentar el caso de América Latina. Normalmente, el análisis de las políticas sociales en la región es sectorial. En ese capítulo, intentaremos integrar la región en el mismo marco analítico desarrollado para el estudio de los regímenes de bienestar en los países desarrollados, valiéndonos de unos cuantos estudios pioneros.

IV. ¿ESTÁ EN CRISIS EL ESTADO DE BIENESTAR? (1975-2008)

Desde hace más de tres décadas, el Estado de bienestar ha convivido con una crisis anunciada. El objetivo de este capítulo consiste en examinar el grado de veracidad que contiene esa afirmación. Naturalmente, este examen depende de las definiciones de *crisis.* Después de haber demarcado el *welfare state,* en el capítulo I, como un conjunto histórica e institucionalmente moldeado por intervenciones públicas que pretenden la promoción del bienestar y que involucran la redistribución, ahora señalaremos que la definición de *crisis* resulta más problemática, ya que ha variado sustancialmente en el debate público a través de los últimos decenios. Mientras que algunas definiciones rápidamente perdieron credibilidad, como las que anunciaban, ya en los años setenta, el fin eminente del Estado de bienestar por causa de contradicciones internas insuperables, otras, evocando nociones más difusas de problemas crónicos en gran escala, al parecer son más resistentes. En realidad, la doctrina un tanto paradójica de un estado de crisis permanente se remonta a la época dorada de la expansión del *welfare state,* cuando los argumentos conservadores advertían acerca de los efectos económicos nocivos de la intervención social estatal, pero nunca como en los últimos 30 años tales argumentos alcanzaron tanta resonancia.

Tras un breve análisis sobre los posibles significados de *crisis,* en la primera sección, nuestro examen se pone en marcha, y en la sección siguiente continuamos sobre la base de un conjunto de indicadores cuantitativos y cualitativo-cuantitativos que normalmente se asocian con la existencia de un *welfare state.* Esta primera aproximación proporciona un fundamento razonablemente sólido para refutar la tesis de la crisis, inminente o crónica. Pero es innegable que algo aconteció en las décadas recientes. En la tercera sección se estudia entonces un fenómeno relativamente distinto al de la *crisis:* el cambio. Allí observaremos y evaluaremos las presiones que se experimentaron y las transformaciones que se dieron, y que implicaron al mismo tiempo la privatización de la provisión del bienestar y la expansión de la intervención pública. Resta saber si los cambios negociaron el alma del Estado de bienestar al provocar una “transformación fáustica". Es éste el tema de la cuarta sección. La última sección da fin al capítulo con la observación de que, si el fantasma de la crisis ha sido de cierto modo ahuyentado —en el sentido de que las instituciones del *welfare state* han sido absorbidas como un aspecto permanente del ambiente socioeconómico de las sociedades contemporáneas— es todavía necesario conocer los efectos de las transformaciones sobre la capacidad del Estado de bienestar de seguir promoviendo la redistribución y de que sus instituciones puedan seguir perteneciendo al “dominio público".

1. ¿CRISIS?

Según Pierson (2007), es posible atribuir cuatro significados a la noción de crisis: *1)* situación de perturbación causada por una conmoción externa, *2)* manifestación de una contradicción de largo plazo, *3)* momento dramático anterior a la superación de una situación, o *4)* cualquier problema de gran escala y duradero.

La tesis de una conmoción externa (1) debida a la crisis del petróleo tuvo una cierta aceptación en los años setenta, pero las tesis más difundidas en las décadas de 1970 y 1980 privilegiaron el significado de la crisis como una manifestación de una contradicción a largo plazo (2) y fueron defendidas por los autores neomarxistas y por la llamada nueva derecha. El diagnóstico, a la izquierda, de una crisis de Estado que se derivaba de una contradicción interna (representar a una clase y a sus intereses, y buscar la legitimidad en la clase antípoda y atender sus intereses) (O'Connor, 1973), y el diagnóstico, a la derecha, de un exceso de demandas al Estado, por causa de las expectativas creadas por la democracia (Crozier *et al.,* 1975), apuntaban ambas hacia la inminencia de transformaciones estructurales desencadenadas por el desequilibrio en las finanzas públicas que producirían el fin del Estado de bienestar (Pierson, 2007).

Las previsiones del fin inminente del *welfare state* no se materializaron. Fueron más convincentes las evidencias de una crisis circunstancial causada por una conmoción externa. Las dos conmociones relacionadas con el petróleo en la década de 1970, además de una subsecuente serie de transformaciones económicas,[1] contribuyeron a reducir el nivel de actividad económica y, finalmente, a hundir conjuntamente a varios países en una recesión importante y niveles de desempleo inéditos en la posguerra. Las diversas titularidades a la protección social[2] estaban aseguradas; honrarlas, ante una recaudación pública que se contraía junto con el nivel de la actividad, significó déficits y deudas públicas que agravaron el cuadro económico.

¿Puede este cuadro ser caracterizado como una crisis del *welfare state*? La causa material fue económica, no social ni política, a diferencia de las previsiones en las dos versiones de "contradicción de largo plazo". Sería todavía posible objetar que incluso no habiendo sido el agente causal de la crisis económica (cuya fuente externa es claramente identificable), el Estado de bienestar habría contribuido a acentuarla y, al hacerlo, provocar su propia crisis financiera, una situación insostenible que había que detener (3).

Pero la evidencia demuestra que la crisis del financiamiento —como situación que había que descontinuar— no tuvo lugar: el gasto social siguió en una trayectoria ascendente a pesar de la crisis económica (retornaremos al análisis de la evidencia en la siguiente sección). En cuanto producto estancado o incluso decreciente, el crecimiento del gasto social se sustentó, en parte, a costa de una reducción en otras áreas del gasto público, que al fin y al cabo acusó una relativa retracción en los ochenta y noventa

(Castles, 2004).

Queda el significado de la crisis como “un problema de gran escala y duradero" (4). El “problema" se resumiría en el costo creciente de un Estado de bienestar. La percepción en ese sentido del *welfare state* como un problema surge con el fin de la “sociedad de crecimiento", el contrato social lastrado en el crecimiento económico que caracterizó a la posguerra y sustentó el consenso político en la época dorada del Estado de bienestar (1945-1975). Actualmente se trata de la existencia de titularidades sociales más o menos firmes ante una demanda en expansión y una economía que pierde dinamismo. La “desnaturalización" de la sociedad de crecimiento se habría acompañado de la desnaturalización del *welfare state.*

Podemos preguntarnos hasta qué punto es coherente la representación del Estado de bienestar como un problema. Si nos atenemos a las titularidades de seguridad social,[3] existen argumentos económicos convencionales al respecto, como vimos en el capítulo III. Según Barr (2001), aun cuando las sociedades contemporáneas fuesen “sociedades de clase media", es decir, “igualitarias", el Estado de bienestar seguiría siendo necesario. Y la razón principal se encuentra en la existencia de los riesgos y las incertidumbres en las economías de mercado contemporáneas, también según Barr, que en esto retoma argumentos de Titmuss (1974). Los programas de seguridad social cubren riesgos e incertidumbres que no se aseguran de manera privada, tales como el desempleo y la inflación. También contribuyen a la atenuación del consumo, es decir, al equilibrio entre gasto y ahorro necesario para alcanzar el más alto patrón de consumo posible a través de la vida. El financiamiento público en el área de la salud es un seguro eficaz contra los riesgos clínicos que no se cubren con los seguros privados, mientras que el financiamiento público a la educación garantiza la arriesgada e incierta inversión en educación en el inicio de la vida. Finalmente, los programas de seguridad protegen contra la pobreza extrema. En resumen, siempre según Barr, la comprensión del *welfare state* como mero costo se abstraería de la idea de que también representa un beneficio y que la “racionalidad social" requeriría, inclusive según la argumentación económica convencional, no que fuese minimizado, sino “optimizado", que su dimensión y su composición se evaluasen tomando en consideración los costos y los beneficios en una forma que refleje la opción social entre objetivos como “seguridad" y “crecimiento". Ante los nuevos riesgos sociales, las razones contemporáneas para la existencia del Estado de bienestar como una alcancía *(piggy bank)* siguen siendo tanto o más importantes y urgentes que aquellas que motivaron su construcción en la posguerra. Los nuevos riesgos exigen nuevas formas de protección, a su vez necesarias para viabilizar una vida normal en una economía de mercado.

Pero Barr también nos recuerda (2001) que desde el punto de vista del crecimiento económico el *welfare state* es capaz de dar su contribución. Según él, ésta se

materializaría, por ejemplo, en un sistema de seguro del desempleo que viabilizara (y compensara) la movilidad del trabajo y alentara la asunción de riesgos o, todavía, en un bien diseñado sistema de préstamos para estudiantes de tercer nivel, que facilitara la inversión en la educación superior. Es decir, hay una cierta interacción entre “seguridad" y “crecimiento". Esping-Anderson (1999, 2009) también dice que la influencia del *welfare state* en la ecualización de las oportunidades de vida,[4] mediante la más amplia oferta de oportunidades equitativas y de protección social, es un ingrediente crucial en el crecimiento sustentado. Este conjunto de funciones parecería ser todavía más apremiante en los nuevos tiempos de empleos inestables, desempleo duradero y aumento de desigualdades económicas y sociales.

Con todo, en la década de 1990 se presenció un resurgimiento de la tesis de la crisis en el sentido de (3) (momento dramático anterior a la superación de una situación difícil), tesis apoyada, a la sazón, en los hechos recientes de globalización y de cambios demográficos (Castles, 2004).

En el primer caso, el factor restrictivo no habría sido la crisis económica, sino las transformaciones estructurales en la economía mundial. Éstas se presentaron en la forma de eliminación de barreras a la competencia económica a nivel global, en particular, a la movilidad de capitales, que lleva a la reducción de impuestos y la caída generalizada de los gastos sociales de los países (“carrera hacia el fondo"). Si, por un lado, de este modo los recursos se limitarían, por el otro, los cambios estructurales en la composición de la población, tales como el aumento de esperanza de vida y la caída en las tasas de fecundidad, imposibilitarían el congelamiento del monto de las titularidades, al mismo tiempo que restringirían aún más los recursos disponibles para cubrirlos. Esto porque, mientras la longevidad aumenta la razón de dependencia, ésta es amplificada por la reducción en las tasas de fecundidad: un número creciente de dependientes inactivos pasa a ser sustentado por un número decreciente de personas activas. Estas dos nuevas fuentes de dificultades resucitarían la tesis de la crisis como “situación que no puede perpetuarse y necesita detenerse" (3).

A pesar de apelar a la lógica, la “tesis de la globalización" es polémica, y no se ha corroborado por la evidencia. Castles (2004), por ejemplo, ha demostrado que la globalización no ha tenido un efecto significativo en el desarrollo del *welfare state* (las variables más importantes en su modelo fueron el crecimiento económico, el grado de maduración de los programas y gobiernos de izquierda).[5] En cuanto a la tesis de la presión demográfica, de hecho el envejecimiento es un factor pertinente, sobre todo cuando se considera que más de dos tercios del gasto social se destinan a la población de edad avanzada, ya sea en la forma de renta o de servicios de salud y cuidados. No obstante, puede decirse que semejante presión no es exactamente un problema del Estado de bienestar sino un problema *para* el Estado de bienestar, en el sentido de que

sea un problema social típico que se debe solucionar mediante un esquema institucional como el *welfare state.* De la misma manera que el incremento proporcional de la población vieja, también las tasas de fecundidad declinantes son un problema de la sociedad en su totalidad (familias, sector privado de provisión de bienestar y sector público). El Estado de bienestar puede ser parte de la solución cuando, por ejemplo, viabiliza la conciliación de la vida familiar con el trabajo y permite el resurgimiento de tasas positivas de crecimiento poblacional, cosa que ya se observa en los países nórdicos, pero también cuando ecualiza las oportunidades de vida al aumentar el potencial productivo de la población y su capacidad de sustentar a una población vieja (Esping-Andersen, 1999, 2009).

También en otro sentido puede considerarse el Estado de bienestar como un problema: es una institución que crea su propia defensa política, que tiende, por lo tanto, a un desarrollo inercial. Prácticamente todos los integrantes de las sociedades contemporáneas son de algún modo sus beneficiarios, y un buen número de ellos se emplea en ocupaciones relacionadas con la provisión de servicios y los programas de sustentación de la renta que constituyen su núcleo. Como vimos en el capítulo I, esa masa de beneficiarios directos representa una fuerza política importante. Importante hasta el grado que autores como Paul Pierson (1996) puedan alegar que la política del *welfare state* ha cambiado: no es ahora la política de los sindicatos y partidos de la socialdemocracia de la posguerra, sino la política de su clientela y sus empleados. De un modo general, las reformas retraccionistas se suelen topar con sólidos obstáculos que esos electorados les contraponen. Es natural que algunos programas sociales sean más susceptibles que otros de despertar la reacción organizada contra su retracción, por ejemplo, las jubilaciones en comparación con el seguro de desempleo o los programas de alivio a la pobreza. Asimismo, se han observado en los últimos decenios ciertos cambios incrementales relacionados con las adaptaciones a las nuevas circunstancias, lo cual se puede apreciar mejor contra el telón de fondo de los distintos regímenes de bienestar y sus economías políticas, cosa que haremos en el capítulo V.

Nos queda por ver lo que aconteció a partir de los años setenta, con el fin de comprender la ansiedad respecto al supuesto fin del *welfare state*. Esto lo comenzaremos a hacer en la próxima sección.

2. La crisis que no ocurrió

En esta sección habremos de recuperar la evidencia empírica respecto a la (in)existencia de los vestigios de crisis inminente del *welfare state* en los sentidos (1), (2) y (3), y registraremos algunas de las señales de su discontinuidad, con referencia a la trayectoria

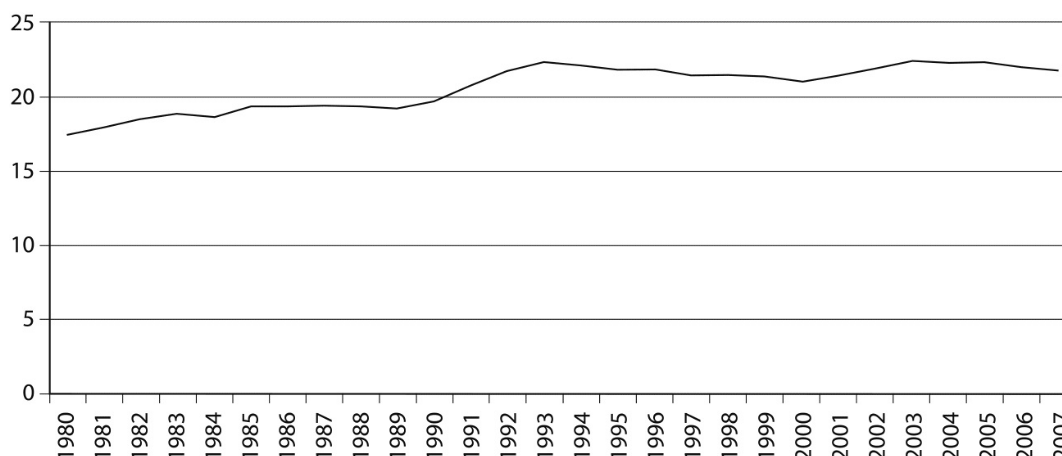
de la época dorada.

La investigación de Arts y Gelissen (2010), a partir de los datos de la OCDE para los años de 1990 y 2005-2006, no encontró la evidencia de retracción del *welfare state.* De hecho, la simple observación de la serie de gastos públicos sociales de 22 países de la OCDE entre los años de 1980 y 2007 (OCDE, 2009) revela que el gasto creció, a lo largo del periodo, a un ritmo superior al crecimiento medio del producto (gráfica IV.1). Éste, a su vez, presentó una tasa de crecimiento positiva a lo largo del periodo, pudiéndose apreciar un aumento de la magnitud absoluta de los recursos destinados por los países de la OCDE al gasto social (gráfica IV.2). Además, la tasa de crecimiento fluctuó apreciablemente más que la proporción del gasto social en el producto. Complementariamente, la OCDE trazó el crecimiento continuo del gasto social por encima del producto, entre los años de 1965 y 1985. En conjunto, pues, la evidencia respecto del gasto revela más de cuatro décadas de expansión, en términos relativos y absolutos.

El estudio más sistemático sobre los cambios en el monto y la composición del gasto social tras la época dorada se debe a Castles (2004) y fue parcialmente actualizado por Starke *et al.* (2008) con un control para las diferentes estructuras demográficas y de mercado de trabajo en el área de la OCDE. Seguidamente sintetizamos los principales resultados de Castles (2004).

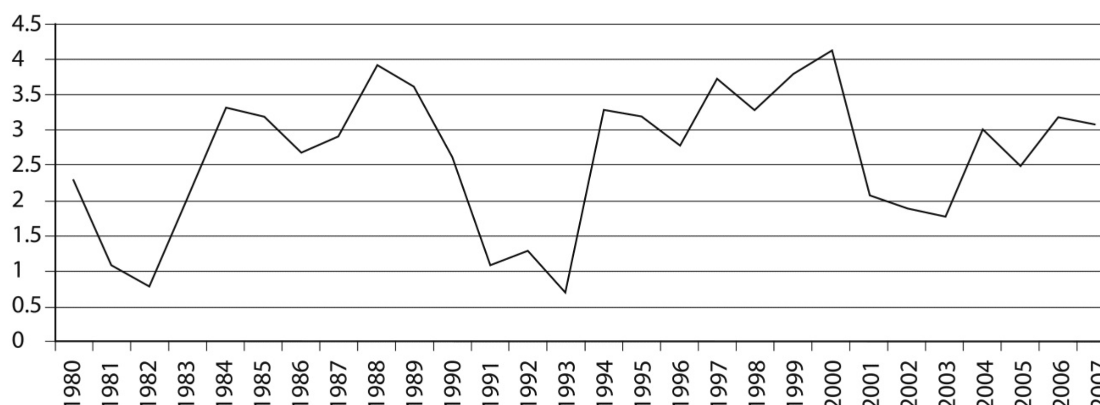
El autor puso a prueba la hipótesis de la crisis mediante un conjunto de indicadores cuantitativos y cualitativos. Con base en las estadísticas de la OCDE (SOCX), recolectó los informes sobre 22 países de la OCDE, en relación con los años de 1960, 1980 y 1998. La compilación de los datos sobre los gastos sociales reveló una expansión continua (gráficas IV.3 y IV.4) y una reducción de la dispersión entre los países (gráfica IV.5), en todos los indicadores cuantitativos que se tomaron en consideración, mostrando una “convergencia hacia arriba" en lugar de una “carrera hacia el abismo". Este resultado se confirma en Starke *et al.* (2008), donde se utilizaron dos indicadores de convergencia: reducción de las medidas de dispersión y relación negativa entre valor inicial y tasa de crecimiento del gasto, o *catch up,* incluyendo el año de 2003.

Gráfica iv.1. *Gastos sociales como porcentaje del* pib-ocde



Fuente: Elaboración propia, datos de la ocde (2009).

Gráfica iv.2. *Tasa de crecimiento del* pib-ocde



Fuente: Elaboración propia, datos de la ocde (2009).

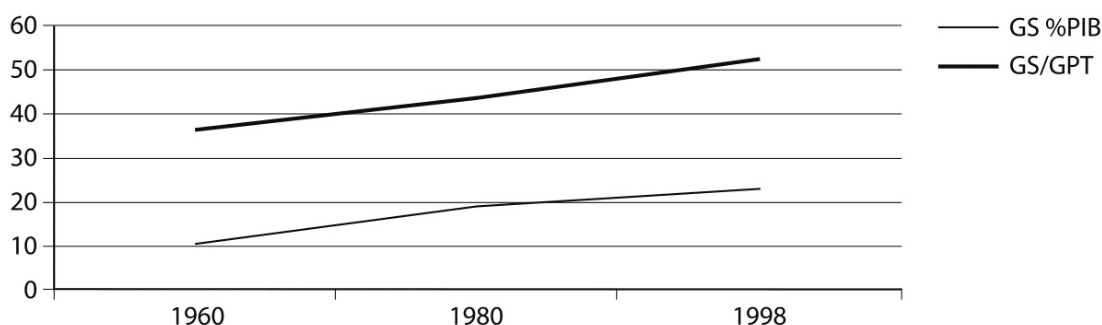
El indicador convencional del gasto social público como porcentaje del pib se expandió en el periodo y reveló que, en consonancia con el comportamiento observado en la posguerra, el gasto aumentó más que el producto. Pero, como el producto per cápita prácticamente se estancó o incluso declinó en algunos años del periodo entre 1980 y 1998, tal situación podría disimular una reducción *de facto* del monto medio de los recursos dedicados al gasto social. Para comprobar esta hipótesis, el autor compiló los datos sobre el gasto social per cápita en términos reales. El resultado mostró que también ese indicador reveló un compromiso creciente de recursos. Podría alegarse todavía que, con la contracción del nivel de actividad y el consecuente aumento del desempleo, las necesidades sociales se estarían expandiendo y que incluso una mayor cantidad de recursos en términos reales podría esconder un déficit de efectividad de un gasto que no

estaría acompañando las necesidades crecientes. Para verificar esta posibilidad, Castles construyó el indicador razón del gasto social sobre las necesidades, medido como razón entre el gasto social como porcentaje del PIB y el porcentaje de la población dependiente (porcentaje de personas con 65 años o más, sumado al porcentaje de los desempleados). En este caso también se demostró la falsedad de la hipótesis de la contracción, pues esa razón aumentó continuamente a lo largo del periodo. Finalmente, un indicador del gasto social real por dependiente también reveló la existencia de la expansión a lo largo del periodo en que se esperaba la retracción.

Las gráficas IV.3 y IV.4 resumen los resultados referentes a los gastos, mientras que la gráfica IV.5 revela la reducción de la dispersión entre esos países.

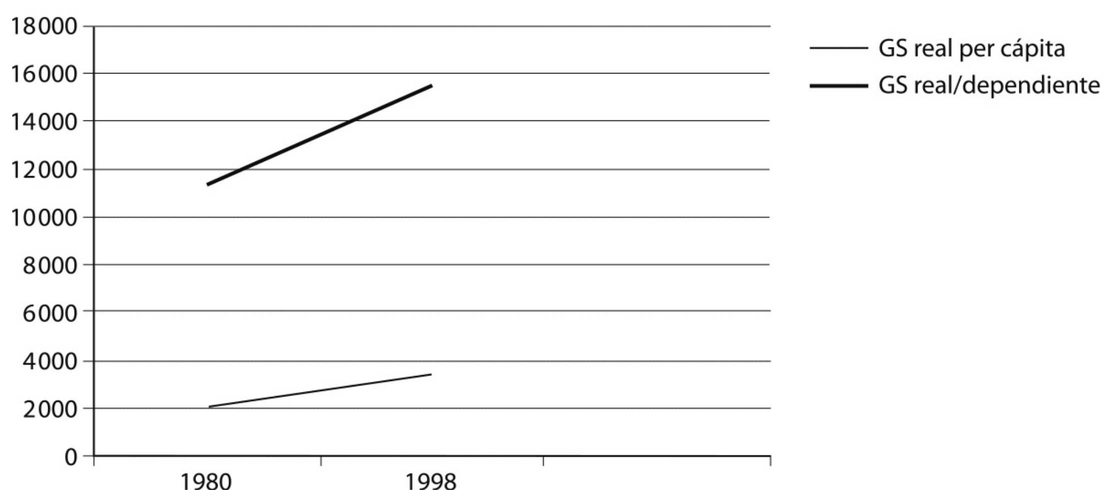
Los datos de Castles refutan la hipótesis de una crisis inminente y muestran un *welfare state* profundamente arraigado en todos los países del bloque. Esta observación se refuerza por los datos relacionados con la participación del gasto social dentro del gasto público de los países, la cual se muestra en constante crecimiento a través del periodo, lo que revela su progresiva prioridad en los últimos decenios. Los países de la OCDE llegan al final de los noventa con un gasto social medio superior a 50% del gasto público (con algo menos de 50% están solamente los Estados Unidos y el Reino Unido). Nuestras propias estimaciones para el año de 2007 muestran que los indicadores cuantitativos del gasto social no experimentaron una interrupción del crecimiento en la década de 2000. A pesar de la pequeña reducción que se observa en la relación gasto/producto en 2007, en relación con 1998, el monto real de los recursos comprometidos, ya sea per cápita o por dependiente, aumentó significativamente. En cuanto a la convergencia que se observó entre los años 1980 y 1998, que se confirmó para el gasto social respecto del producto y el gasto social respecto del gasto público, no ocurrió en el caso del gasto real per cápita o por dependiente entre los años 2000 y 2007, lo cual nos remite a una diferenciación entre los “regímenes" (véanse las gráficas del anexo 2 del capítulo).

GRÁFICA IV.3. *Indicadores del gasto social*



FUENTE: Elaboración propia con base en los datos de Castles (2004). GS: gasto público social; GS/GPT: gasto público social respecto del gasto público total; GS/dependiente: gasto público social por dependiente.

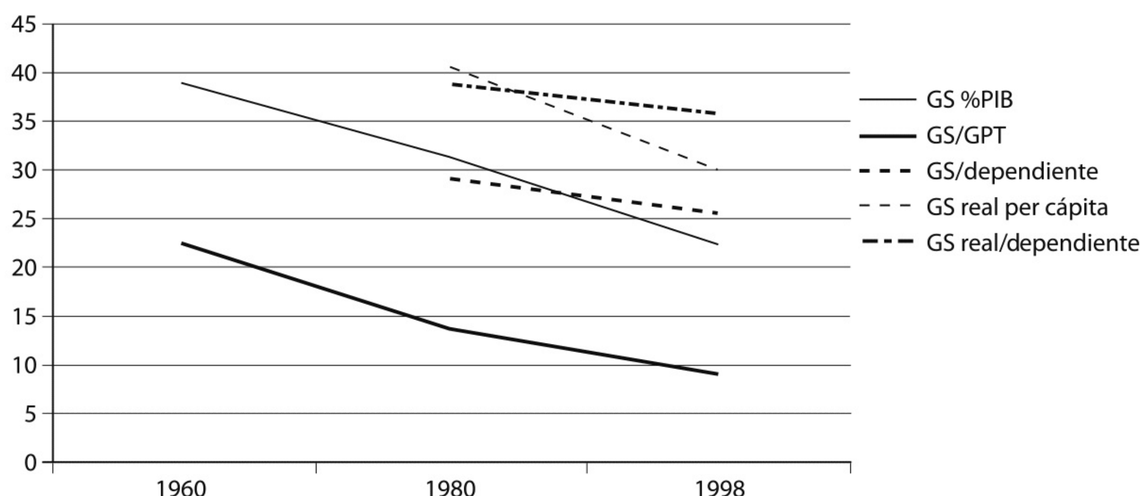
GRÁFICA IV.4. *Indicadores del gasto social*



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de Castles (2004). GS: gasto público social; GS/GPT: gasto público social respecto del gasto público total; GS/dependiente: gasto público social por dependiente. Dólares estadunidenses.

Aun así, los datos relacionados con los gastos podrían ser opacos respecto de las transformaciones cualitativas: inclusive con un gasto creciente, la composición de éste podría alterarse en términos de las prioridades o de los recursos destinados a programas tradicionales —por ejemplo, si el seguro de desempleo sustituyera al de salud—. Castles construyó algunos indicadores para observar tales cambios a partir de los datos desagregados para los principales programas sociales, disponibles en la base de SOCX (OCDE): un indicador de cambio estructural; otro, para captar los recortes en programas, y un tercero para captar una posible tendencia a la residualización de los *welfare states.*

GRÁFICA IV.5. *Coeficiente de variación*



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de Castles (2004).

El indicador de cambio estructural procuró rastrear modificaciones en la composición del gasto entre 1980 y 1998 (entre los 11 o 12 componentes, este último conjunto incluye el seguro de desempleo). El indicador de los recortes en programas buscó observar esas mismas alteraciones, computando eventuales recortes en 1998 como porcentaje del gasto en la rúbrica en 1980.[6] Ambas medidas muestran pequeñas alteraciones en la estructura del gasto (cerca de 8% en los dos indicadores, en el periodo de dos décadas), una gran variación nacional y la ausencia de un patrón claro por familia de países o regímenes. Por ejemplo, Suecia e Inglaterra mostraron los mayores cambios. En el caso de Suecia, la recesión del decenio de 1990 con masivo desempleo fue un factor importante en la definición de nuevas prioridades; en el caso de Inglaterra, la tentativa del gobierno de Thatcher de desmantelar el *welfare state,* aunque no apareció en el monto del gasto, se dejó sentir en la alteración de su estructura.

El tercer indicador cualitativo de la retracción del *welfare state* pretendió captar una posible residualización del gasto social, con énfasis “liberal" en los programas de alivio a la pobreza, los cuales imperaron sobre otros, como la seguridad social y los servicios sociales provistos por el Estado. Sin embargo, al contrario de lo esperado, se vio una declinación en la participación relativa de los programas de alivio a la pobreza en el periodo 1980-1998, observado en 15 de los 22 países de la OCDE (se percibió el aumento esperado únicamente en el grupo de países de lengua inglesa). En promedio, se observó un aumento en la participación relativa de los servicios provistos por el Estado, cosa que ocurrió en 18 de los 22 países.

El análisis de Castles desciende incluso al nivel de países y “familias" de países que comparten características comunes: Europa occidental continental, Europa mediterránea,

Escandinavia y los países de lengua inglesa. A éstos añade, como casos idiosincrásicos, Japón y Suiza. Varios aspectos del análisis sobre los gastos muestran cierta convergencia entre los países, no en dirección del fondo, sino en la cima, como ya se mencionó aquí. Ya el análisis de los elementos estructurales confirma la existencia de regímenes de bienestar, especialmente la distribución diferenciada del gasto entre programas de alivio a la pobreza (cuyo énfasis es típico de los países anglosajones), seguridad social (típico de Europa continental) y servicios sociales públicos (típicos de los países nórdicos). Por tanto, otra vía de retracción, que se habría de observar por la convergencia de los países hacia la estructura de gastos de la familia anglosajona, no pudo comprobarse (véase el cuadro IV.1). Así, por ejemplo, una pequeña reducción aunque generalizada en la seguridad social resulta más modesta en el grupo de países de Europa occidental, mientras que en los países de lengua inglesa se da el mayor aumento relativo en los programas de alivio a la pobreza, y en los escandinavos, el mayor aumento promedio en servicios. En la misma línea, Starke *et al.* (2008), sobre la base de un conjunto más extenso de indicadores y datos que llegan hasta el año de 2003, no encuentran evidencia de residualización o “americanización" de los *welfare states* del área de la OCDE.

CUADRO IV.1. *Composición porcentual del gasto social por “familia”, 1980 y 1998*

		Anglosajona	*Nórdica*	*Continental*	*Mediterránea*
Seguridad social	1980	45.9	45.7	56.3	62.2
	1998	43.7	43.2	54.8	65
Alivio de la pobreza	1980	51.4	41.1	39.8	36.8
y salud	1998	52.9	38.7	38.9	31.9
Servicios sociales	1980	2.7	13.2	4	2
	1998	3.3	18.1	6.3	3.1

FUENTE: Elaboración propia, con base en los datos de Castles (2004). *Anglosajona:* Australia, Canadá, Estados Unidos, Irlanda, Nueva Zelanda e Inglaterra; *nórdica:* Dinamarca, Finlandia, Noruega, y Suecia; *continental:* Alemania, Austria, Bélgica, Francia y Holanda; *mediterránea:* España, Grecia, Italia y Portugal.

La conclusión optimista de Castles (2004, p. 21) es la siguiente: “El perfil general de los Estados de bienestar occidentales cambió poco, ya que la reducción en algunas áreas se compensó con la expansión en otras, y que las diferencias entre ellas, en términos de las prioridades, se mantuvieron, con la única alteración notable de un ligero

desplazamiento general hacia la provisión pública de los servicios". Al confirmar esta conclusión, Starke *et al.* (2008) observan una expansión en las transferencias monetarias y en los servicios, entre 1980 y 2003, junto con un crecimiento relativo de los servicios. También se confirmó la tendencia observada de convergencia del gasto total como proporción del producto.

El análisis capta todavía cierta inflexión en el ritmo de crecimiento en el periodo 1980-1998, aspecto también observado por otros autores (Pierson, 2007), que correspondería al alcance de una cierta madurez y estabilidad. Las tasas promedio esconden, sin embargo, el *catching up* y, finalmente, el liderazgo de los países escandinavos, que se establece precisamente desde los ochenta y se consolida al final de los noventa (Castles, 2004). El análisis muestra también un estancamiento del gasto público en la OCDE (crecimiento promedio positivo de 0.7%) entre 1980 y 1998, que es, en verdad, una reducción de su participación en un producto que en algunos años decreció, lo cual revela la creciente prioridad que se le concedió al bienestar social.

3. Pero algo ocurrió, ¿qué fue?

Ciertos autores, como Huber y Stephens (2001), señalan ciertas alteraciones significativas en las actitudes de los políticos y la encarnación de un nuevo espíritu en las reformas propuestas en la década de 1980. En su interpretación, mientras que los sucesos económicos desfavorables de los setenta habían sido inicialmente vistos como un mero tropiezo en una trayectoria gloriosa, a partir de los ochenta las cosas cambiarían. Los cambios se manifestaron, inicialmente, en los discursos políticos que destacaban la austeridad y, posteriormente, en reformas que redujeron el alcance de las titularidades. El cambio de actitud llegó a afectar al gasto, el cual, si en conjunto había crecido en el decenio de 1980, acabó por experimentar una caída en 1983 y 1989 (Eurostat, 1996, *apud* Pierson, 2007). Además, hay que considerar que incluso en la ausencia de retracción que estuviera *presente* en los gastos, algunas de las reformas, como las de previsión, sólo habrían de surtir efectos en el futuro.

En la literatura especializada, las reformas de los decenios de 1980 y 1990 se han evaluado de modo desigual. Según algunos autores, se trataba de adaptaciones funcionales del Estado de bienestar a nuevas circunstancias, mientras que otros las han visto como remercantilización, retroceso en la responsabilidad pública e incluso pérdida de eficacia (Nullmeier y Kaufmann, 2010). Vamos a examinar las distintas evaluaciones.

a) *Adaptación: nuevos riesgos, nuevo* welfare

Según esta perspectiva, las modificaciones que se observaron en el *welfare state* tras el decenio de 1970 hubieron de consistir en adaptaciones funcionales a cambios en el ambiente económico, social y político. Entre éstas estarían la desindustrialización, la globalización, las nuevas estructuras de clase y de composición familiar, los cambios demográficos y las nuevas relaciones de género, a más de cambios en los regímenes políticos, democratización, reformas constitucionales y nuevos niveles de movilización política (Nullmeier y Kaufmann, 2010). Tales circunstancias se traducirían en nuevas estructuras de riesgos sociales y, en consecuencia, en nuevas oportunidades para el desarrollo del *welfare state.*

Fundamentalmente, los riesgos sociales relacionados con la industrialización, que habían justificado la existencia del Estado de bienestar en la posguerra, se habían sustituido con un conjunto de nuevos riesgos (Bonoli, 2005). Esa restructuración se derivaría de nuevos procesos exógenos, como la crisis económica de los setenta y la globalización a partir de 1980 que, a pesar de haber afectado el margen de maniobra de las políticas públicas domésticas, crearía nuevas necesidades en términos de protección social (véase por ejemplo Rodrik, 1996). Otro proceso económico transversal al anterior habría sido la desindustrialización y la consecuente restructuración del mercado de trabajo. Los cambios tecnológicos que limitaron el crecimiento del empleo, la preeminencia de la economía de los servicios y el avance de la economía del conocimiento constituyeron factores que habrían de imponer menos seguridad en el empleo y relaciones de trabajo más precarias, el requerimiento de una mayor calificación laboral, el desempleo duradero y la dualidad en el mercado de trabajo —riesgos relativamente desconocidos en el *welfare state* industrial y que habrían de instar respuestas adaptativas de un *welfare state* posindustrial (Taylor-Gooby, 2002; Esping-Andersen, 1999)—. Un tercer subconjunto de nuevos riesgos resultaría de los cambios demográficos (sobre todo el envejecimiento de las poblaciones ya mencionado) y de los nuevos esquemas familiares (con más familias uniparentales, familias de dos trabajadores, familias de un solo individuo), los cuales habrían de requerir perfiles diferenciados de protección y la creciente individualización del *welfare.* Los nuevos riesgos habrían de estimular adaptaciones hacia un nuevo Estado de bienestar: el discurso según el cual se estaría dando una “reducción de los beneficios", relacionado con una particular perspectiva de los riesgos de la industrialización, sería insensible a las nuevas fuentes de riesgos sociales que requerían un nuevo tipo de protección determinada por las nuevas circunstancias y, por tanto, la expansión de beneficios en nuevas áreas, que de hecho ya se había dado. Tales adaptaciones generalmente se calificaron como “recalibración" o “transformación" del Estado de bienestar (Pierson, 2007; Seelieb-Kaiser, 2008). Entre las nuevas áreas de acción estaban las políticas de mercado de trabajo activo y las políticas de conciliación de la vida familiar con el trabajo.

b) *Remercantilización*

Otro tipo de análisis interpreta las alteraciones en la estructura interna de los programas de seguridad social que se derivaron del aumento de la demanda (sobre todo de la población más vieja), menos como “adaptaciones funcionales" y más como una “restructuración" con pérdida significativa de titularidades.

Por ejemplo, Pierson (2007) documenta la retracción de las titularidades a través de los decenios de 1980 y 1990 en el valor de los beneficios (caída del valor real), en el acceso a los programas (que se habían vuelto más restrictivos, con una mayor utilización de comprobación de medios y con criterios más estrictos de elegibilidad) y en la introducción de nuevas formas de cofinanciación (reducción de los subsidios gubernamentales a los proveedores de servicios, mayor utilización de la comprobación de activos y de cocontribuciones). Además, las modificaciones en la estructura de la tributación, con el creciente apoyo en impuestos indirectos y el aumento de las contribuciones de los asalariados, habrían de caracterizar al periodo reciente como menos universalista y menos redistributivo. El autor compiló las alteraciones a lo largo de la década de 1990 en las titularidades en el área de la OCDE (véase el cuadro IV.2).

En la misma línea, Korpi y Palme (2007, *apud* Nullmeier y Kaufmann, 2010) comprobaron la reducción de las tasas promedio de reposición de rendimientos en los diferentes ramos de seguridad social. El inicio del proceso de retroceso se especificó en el año de 1995: los niveles reales, en ese año, 46 entre 54 medidas (para 18 países respecto a tres tipos de beneficios: ayuda de enfermedad, seguro de desempleo, jubilaciones) se encontraban debajo de los niveles de pico. En la mayoría de los casos, el decenio de 1970 se reveló como parte de un periodo de expansión. La medida utilizada —una combinación de estructura de los programas y nivel de beneficios— permite corroborar la hipótesis de que ya existía cierta contracción en el decenio de 1980 (Nullmeier y Kaufmann, 2010). Los indicadores de ausencia de cambio estructural significativo de Castles (2004), calculados en términos de gastos agregados en programas, no descendieron al nivel de las reglas de elegibilidad, del valor de los beneficios, las condicionalidades y las formas menos ortodoxas de financiamiento:[7] el ajuste debido a las presiones sobre el presupuesto pudo haberse dado a ese nivel. Asimismo, Castles (2004) captó una reducción parcial en la seguridad social.

CUADRO IV.2. *Alteraciones en los beneficios en el área de la OCDE, década de 1990*

Tipo de beneficio	*Cambios*	*Ejemplos*
Jubilaciones	–Aumento en la edad de la jubilación	RU, NZ, IT, JP
	–Extensión del periodo para solicitar la jubilación plena	FR, PT, IR, FI
	–Reducción de la plataforma para el ajuste de los beneficios con base en la inflación	RU, FR, ES
	–Comprobación de medios para la jubilación	Austria, DN, AUS
Incapacidad	–Comprobaciones más estrictas de incapacidad	RU, EUA, HO, NO
	–Nuevos límites de duración; reducción de beneficios	RU, EUA, HO
Desempleo	–Reducción en la duración de los beneficios	BE, RU, DN, EUA
	–Reducción en el nivel de los beneficios	AL, IR, NZ, Suiza
	–Reducción en la elegibilidad	HO, RU, BE
Beneficios familiares	–Declinación en el valor real o elegibilidad decreciente	RU, ES, HO

Con todo, otros estudios, que usan el salario promedio como referencia respecto al valor de los beneficios, no observaron esos retrocesos. Allan y Scruggs (2004), con la metodología de Esping-Andersen (1990), han comprobado una estabilidad promedio de los grados de la desmercantilización[8] de esos mismos programas, en el mismo periodo; Starke *et al.* (2008), al desagregar los programas, encuentran un aumento en el grado de la desmercantilización de las jubilaciones, una reducción en lo que se refiere a la ayuda para enfermedad y estabilidad en lo que respecta al seguro de desempleo, entre 1980 y 2002, utilizando una metodología semejante a la de Allan y Scruggs (2004).

Al parecer, la cuestión de si habría habido o no una reversión de la universalidad de la seguridad social, característica de la fase de formación y expansión del *welfare state* en dirección a una creciente expansión de la seguridad social y una progresiva residualización, carecería todavía de verificación adicional. De todos modos, en desacuerdo con la evaluación pesimista de Pierson y otros, Nullmeier y Kaufmann (2004) aseveran que las evidencias conocidas de remercantilización singularizarían el aspecto de "seguridad social" del Estado de bienestar, al no contemplar otras áreas de expansión, como, por ejemplo, las políticas activas de mercado de trabajo[9] y de inversión

social.[10] La evaluación final dependería entonces de la incorporación de esas nuevas políticas y, por lo tanto, de la adopción de otra perspectiva respecto al *welfare state.*

c) *Privatización*

La modificación de la escisión público-privada ha constituido el elemento definitorio de las transformaciones ocurridas en los últimos decenios, según varios autores: la primera fase del *welfare state* habría sido marcada por la centralidad de la provisión pública, mientras que la nueva fase se caracterizaría por el avance de la provisión privada. El avance de la privatización del bienestar se ha documentado en diversos regímenes de bienestar (Palier, 2010; Kautto, 2010).

Nullmeier y Kaufmann (2010) observan que semejante evaluación subestima la importancia del financiamiento público y de los subsidios y las exenciones tributarias en el sustento de buena parte de la provisión privada. En ese sentido, los autores recomiendan una revisión de la evaluación convencional de que habría una disminución en el nivel de responsabilidad pública en la provisión del bienestar estadunidense, dada la ocurrencia diseminada del financiamiento público al gasto privado mediante deducciones y exenciones fiscales, circunstancias que han atraído un interés creciente en los últimos años (Skocpol, 1995; Esping-Andersen, 1999, 2009; Hacker, 2003). De hecho, en el caso de que se tomara en consideración el gasto social líquido (gasto social bruto después del fisco) y no sólo el gasto bruto, como normalmente sucede, la diferencia entre los Estados Unidos y Suecia en términos de la participación pública en el *welfare* prácticamente desaparecería (31% *versus* 27% del PIB, en lugar de 37% *versus* 17.4%)[11] (OCDE, 2007).

Pero esta observación no resulta satisfactoria, si se toman en cuenta el bajo grado de redistribución del gasto social líquido estadunidense y la alta progresividad del gasto bruto sueco. Habremos de retornar a esta cuestión en la siguiente sección.

d) *Pérdida de efectividad: ¿Más desigualdad y pobreza?*

A partir de la década de 1980, las desigualdades que habían estado disminuyendo a lo largo de la posguerra comienzan a aumentar: el informe de la OCDE (2008) documenta el crecimiento de la desigualdad de la renta (de la renta de mercado y de la renta disponible, esto es, los rendimientos del mercado después de los impuestos directos y las transferencias gubernamentales), entre 1980 y mediados del decenio de 2000. Nos podemos preguntar si el *welfare state* habría fallado en promover la redistribución.

El nivel de redistribución resultante del Estado de bienestar se estima convencionalmente como la diferencia entre la desigualdad en la distribución de la renta

mercantil y la desigualdad en la distribución de la renta disponible, y estas desigualdades se estiman normalmente mediante el coeficiente de Gini. En aquel informe se observa que, en casi todos los países del área, el *welfare state* siguió reduciendo la desigualdad de la renta.[12] Los cálculos de Goudswaard y Caminada (2010), sobre la base de los datos de la OCDE (2008), muestran que el impacto redistributivo promedio del *welfare state* siguió siendo bastante alto: una reducción de 33% (o 15 puntos) en el coeficiente de Gini; mayor en Suecia, Dinamarca y Bélgica (más de 44%); menor en los Estados Unidos (17%) y en Corea (8%, a partir de una base relativamente baja).

Un análisis por periodos revela que, entre mediados de los ochenta y mediados de los noventa, el aumento observado en la desigualdad se impulsó claramente por la desigualdad de la renta de mercado y se compensó sólo parcialmente por las transferencias públicas y los impuestos a las familias. Sin embargo, en el segundo periodo, entre mediados de los noventa y mediados de la década de 2000, hubo dos movimientos: una reducción inicial en el crecimiento de la desigualdad de la renta de mercado y, posteriormente, un retorno al mismo patrón observado en el primer periodo, con un aumento de desigualdad de la renta de mercado, la cual se compensó parcialmente en la redistribución, aunque a un ritmo menor. El informe hace dos observaciones importantes respecto del *welfare state* de aquel segundo periodo: señala que la estabilización de la desigualdad de la renta de mercado en el inicio del periodo se puede atribuir al *welfare state*[13] —en tal caso, al éxito de las políticas de activación de los beneficiarios en la mejora de los rendimientos de mercado—, pero que el aumento de la desigualdad de la renta disponible al final del periodo también se puede deber a las transferencias y los impuestos menos redistributivos (OCDE, 2008, p. 31). En ese caso, estarían involucradas dos tendencias recientes en las políticas sociales: las políticas de activación (con un impacto probablemente positivo en la desigualdad) y el *welfare* fiscal y ocupacional[14] (con un impacto probablemente negativo en la desigualdad).

En relación con la pobreza, Scruggs y Allan (2004), al analizar el periodo entre los ochenta y el final de los noventa, concluyen que la pobreza relativa, estimada como la proporción de personas debajo de la línea de la pobreza, equivalente a 40% de la renta mediana, aumentó en la mitad de los países del área de la OCDE (7% en el área anglosajona y 4% en el área no anglosajona) y se estancó o incluso retrocedió levemente en la otra mitad. La línea de 40% de la renta mediana se estipuló para igualar la línea de la pobreza en los Estados Unidos. Complementariamente, Fritzell y Ritakallio (2010) observan que si la pobreza relativa, en términos de la renta de mercado, aumentó en los países de Europa occidental entre 1980 y 2000, el *welfare state,* en sus varias dimensiones, fue crucial para su reducción en términos de la renta disponible, al realizar un mayor esfuerzo de reducción en 2000 (56.2%) que en 1980 (54.3 por ciento).

Aun así, es posible considerar que la pobreza relativa es más propiamente un

indicador de desigualdad,[15] ya que expresa, en realidad, distintas condiciones de bienestar y privación en países más o menos ricos. Si adoptáramos el indicador más generalmente aceptado, la pobreza absoluta, observaríamos una declinación en casi todos los países (a excepción de Australia), que en parte habría sido promovida por el *boom* económico de los noventa. Inclusive, según los autores, éste no habría sido el factor decisivo, ya que, por lo menos en Europa, la mayor caída ocurrió en la década de 1980, pese al lento crecimiento. Y en los noventa, a pesar de haber sido más lento el crecimiento económico en Europa que en los Estados Unidos, la mayoría de los países europeos ya registraba niveles de pobreza absoluta inferiores a los estadunidenses. Se hubo de señalar directamente la influencia del *welfare state* en ese resultado. Al encontrar evidencia de la efectividad de las políticas sociales (y de los partidos de izquierda que las implementaron o expandieron) más generosas de Europa, los autores apuntan que, además del mero monto del gasto social, fue la estructura de la protección social el factor más importante para explicar la reducción de la pobreza. Al confirmar estos resultados, Kenworthy (2010) muestra que la pobreza absoluta disminuyó más en países con *welfare states* más redistributivos y que éstos fueron los enlaces de transmisión del crecimiento económico a la reducción de la pobreza.

Junto con los cambios políticos observados en el área de la OCDE, otro desarrollo significativo tras el decenio de 1980 ha sido el progresivo *catching up* social de los países fuera del área de la OCDE, muchos con resultados significativos en términos de reducción de desigualdades y pobreza. De hecho, el Estado de bienestar comienza a extenderse en Asia oriental a partir de 1945, pero el crecimiento se acelera precisamente a partir de la década de 1980, y en muchos casos coincide con la redemocratización de los países (Haggard y Kaufman, 2008; Nullmeier y Kaufmann, 2010; Peng y Wong, 2010). En América Latina, cuya redemocratización ocurrió en el mismo periodo pero que se encontraba por entonces limitada por los efectos de la crisis de la deuda, es a partir del decenio de 1990 y, decididamente, de los años 2000, cuando el *welfare state* se extiende (Haggard y Kaufman, 2008; Cornia, 2010; Kerstenetzky, 2010), reproduciendo, como en Asia, las fases de desarrollo europeas, como veremos en el capítulo VI. También en el este de Europa, tras una fase de retroceso de la protección social justo al fin del socialismo, varios países comenzaron a reestructurar sus esquemas de bienestar después de la década de 1990. Mientras que los modelos residualistas se difunden en los Estados bálticos, Bulgaria, Rumania y Eslovaquia (*cf.* Cook, 2010), algunas experiencias como la de Eslovenia y de la República Checa tienden hacia la universalización de los derechos sociales (Cook, 2010), al mismo tiempo en que los gastos sociales proporcionales de la República Checa, Hungría y Polonia ya superan el promedio de la OCDE (Seeleib-Kaiser, 2008).

En resumen, si integramos los cinco puntos examinados en esta sección, observamos que más allá de la difusión global de los sistemas de protección social que se da precisamente en el periodo de “crisis" o de “retracción" del *welfare state,* las transformaciones recientes parecen indicar que el *welfare state* tradicional, centrado en la seguridad, se estaría adaptando para responder a los nuevos riesgos sociales. En este proceso se estaría dando cierto *trade off* entre la profundización vertical y la expansión horizontal de las titularidades, a fin de atender a una clientela creciente e individualizada (una “remercantilización" relativa) y un aumento en la penetración del sector privado públicamente estimulado (privatización) —lo que veremos enseguida—. De modo paralelo, se estarían expandiendo otras áreas de intervención pública, fuera del ámbito de la seguridad, especialmente los servicios sociales y las políticas activas del mercado de trabajo. Desde el punto de vista de la efectividad, se siguen observando las esperadas reducciones de las desigualdades en la distribución de la renta disponible, no tanto de los niveles de pobreza relativa como de los de pobreza absoluta. Sin embargo, surge cierta duda respecto de esos cambios: ¿estaría el *welfare state* de esta manera reestructurado reduciendo menos la desigualdad y la pobreza de lo que se podría esperar? Es decir, no hay duda de que se ha dado una reducción real, pero ¿será posible que la nueva configuración disminuya el *potencial* de reducción de la desigualdad de los recursos redistribuidos por el *welfare state*? Como veremos, hay cierta evidencia al respecto.

4. ¿Cómo evaluar las transformaciones?

En esta sección procuraremos evaluar directamente los efectos redistributivos de las transformaciones cualitativas observadas. Como vimos, aunque las cifras referentes a los gastos (totales, promedios, composición) no revelan la disminución de la responsabilidad pública en términos financieros, tuvieron lugar reformas respecto a una mayor provisión y administración privadas y remercantilización. El recelo consiste en que esas reformas puedan reducir el efecto compensatorio del Estado de bienestar respecto de la desigualdad económica producida por el mercado.

Seeleib-Kaiser (2008) sugiere que las transformaciones recientes se evalúen tomando en cuenta dos conjuntos de dimensiones: por un lado, diferenciándose los discursos, las instituciones y los resultados; por el otro, considerándose la variedad de formas de la intervención pública: provisión, financiamiento (gasto y tributación) y regulación.

En el nivel del primer conjunto de dimensiones, hay una notable uniformidad en los discursos y las instituciones, pero no tanto en los resultados. El discurso a favor de la participación privada en la provisión del bienestar tiene cada vez más influencia, dado el aumento de la demanda y las restricciones a la capacidad de los gobiernos para

intensificar la tributación. En consecuencia, se pueden observar más reformas en respuesta explícita a esas presiones: los sistemas de previsión de múltiples pilares, provisión privada de los servicios, políticas activas de mercado de trabajo. Sin embargo, la diversidad entre los países en lo que se refiere a resultados sugiere la persistencia de los "regímenes de bienestar" y, por lo tanto, de diferencias reales en políticas específicas o en las combinaciones de éstas.

El segundo conjunto de dimensiones capta la multiplicidad de formas de responsabilidad pública. En la fase de expansión de la posguerra, la provisión pública fue la forma predominante; en la fase actual, junto a la creciente participación privada en la provisión, se nota una mayor participación del Estado en la regulación de las actividades, tanto en el llamado *welfare* fiscal (gastos tributarios) como en la compra de servicios al sector privado. Se registra, paralelamente, la expansión de la provisión pública en sectores no tradicionales, como, por ejemplo, las políticas de conciliación de la vida familiar con el trabajo. En promedio, los niveles "nominales" de responsabilización pública no habrían disminuido, si se consideran provisión-regulación-financiamiento y se respetan las diferencias entre los regímenes.

¿Y respecto a los niveles "reales"? Mientras que la profundización de la función "regulación" en varios casos puede haber ampliado el acceso, la cobertura e incluso la efectividad de los servicios (por ejemplo, la reducción del tiempo de espera en el National Health Service inglés gracias a las sociedades publico-privadas y la incorporación en varios países de trabajadores informales en la seguridad), la intensificación del *welfare* fiscal y el estímulo a la provisión social privada (acceso a servicios y seguridad por medio del empleo, o créditos tributarios para la adquisición de ambos en el sector privado, o subsidios a éste para la provisión de servicios y seguridad) deben haber generado problemas de dualidad del bienestar. Como ya se ha mencionado, en los países que utilizan preferentemente ese mecanismo, como los Estados Unidos, existe un gasto social líquido bastante más elevado que el gasto social bruto, pero una mayor desigualdad en los niveles de bienestar (Castles, 2004; Seeleib-Kaiser, 2008; Esping-Andersen, 2009).

Para denominar estos esquemas contemporáneos del bienestar, Seeleib-Kaiser (2008) propone el término *sistema de bienestar:* "un esquema social que asegura contra riesgos sociales de modo colectivo, altamente regulado o redistributivo con un nivel de certeza relativamente alto en relación con los beneficios futuros" (p. 11). En un sistema de ese tipo, la política social puede en principio ser proporcionada por actores públicos o privados sin necesariamente violar las fronteras del dominio público, porque el motivo del "lucro" estaría subordinado[16] (p. 11). Seeleib-Kaiser propone entonces que la atención se desplace de la estructura de provisión hacia las formas de supervisión y rendición de cuentas y, por tanto, hacia la administración democrática, legal y profesional (y no de mercado o meramente reputacional) de esos sistemas.

Regresaremos en la última sección a la cuestión del “dominio público" y, por lo tanto, de la formación de un juicio normativo que justifique la mayor participación privada en la provisión del *welfare.* Por ahora, a fin de entender la extensión y el impacto de la privatización de las políticas sociales en la nueva fase del *welfare state,* habremos de proceder en dos etapas. Analizaremos inicialmente políticas nucleares del Estado de bienestar que han experimentado reformas últimamente —jubilaciones y pensiones, empleo y desempleo, conciliación de la familia con el trabajo y salud— para detectar los cambios en las instituciones o discursos, en los modos de intervención pública y, en la medida de lo posible, también en los resultados, en términos de la redistribución. Seguidamente, presentaremos una evaluación más global de la adopción de políticas sociales privadas en el área de la OCDE, con la pretensión de evaluar si las tendencias privatizadoras podrían representar una pérdida relativa en términos de reducción de las desigualdades.

Comenzaremos por las políticas de jubilaciones, que son las que han experimentado las reformas más extensas. Muchos países se desplazaron desde sistemas públicos hacia sistemas de múltiples pilares, y alteraron reglas de elegibidad (Seeleib-Kaiser, 2008; Pierson, 1998; Korpi y Palme, 2007). La mayoría de los países del área de la OCDE aumentó su participación privada, ya fuera por medio de la reducción de beneficios públicos o del estímulo a la adhesión a planes privados y ocupacionales, a través de medidas regulatorias o incentivos tributarios. Mientras que discursos e instituciones señalaban privatización y remercantilización, la intervención pública se desplazó hacia el financiamiento (indirecto mediante exención fiscal, o directo vía subsidios) y a la regulación (Seelieb-Kaiser, 2008; Pierson, 1998, 2006). En términos de resultados, las reformas en las jubilaciones representaron una protección menor para quienes estuvieran fuera del mercado de trabajo, menor redistribución y mayor incertidumbre respecto a los niveles futuros de los beneficios. Por otra parte, las reformas en algunos casos involucraron la inclusión de empleados informales (trabajadores temporales, trabajadores de tiempo parcial, campesinos) en la cobertura de la seguridad social (Seeleib-Kaiser, 2008), lo cual implicó una alteración del marco regulatorio y una ampliación de la provisión pública.

Se da una idea de los efectos a largo plazo de tales reformas en los resultados de la simulación para el año de 2050 que realizó Seeleib-Kaiser (2008) y que incluyó al Reino Unido, Alemania, Italia, Holanda, Polonia y Suiza. Aunque todos estos países se habían desplazado hacia sistemas de múltiples pilares, solamente los sistemas de pensión público-privados que se introdujeron en Holanda y Suiza proporcionaron un nivel de renta cercano al nivel definido de inclusión social. Ambos países poseían los niveles más altos de provisión pública (Holanda) o la cobertura más extensiva de provisión ocupacional privada (Suiza). Dinamarca, que no fue incluida en la simulación pero que

ha experimentado cambios importantes en las jubilaciones hacia a las pensiones privadas (que se administran por negociación colectiva y que cubren a casi todos los empleados), se aproximaría a los resultados obtenidos en Suiza, aunque tomándose en consideración que sus adultos mayores pobres reciben una asistencia generosa, siendo el país con las menores tasas de pobreza entre los adultos mayores en la OCDE. Los casos excepcionales de Suiza, Holanda y Dinamarca, en comparación con los demás países, ilustran el hecho de que la simple afinación en términos de discursos y (aparentemente también de) las instituciones directamente involucrados no son suficientes para explicar los resultados, siendo necesario examinar las interacciones entre las diferentes instituciones (y con ello la existencia de negociación colectiva y supervisión publica de ésta), así como las prácticas y normas sociales que las animan (por ejemplo, la norma de garantizar la seguridad en la vejez). En otra investigación, Mann (2009) examinó directamente efectos regresivos de los incentivos tributarios en relación con las jubilaciones privadas en Inglaterra, donde 60% del monto de los incentivos se destinan a personas en las capas más altas de tributación, tanto como en los Estados Unidos, que habrían destinado cerca de 300 000 millones de dólares en incentivos a las jubilaciones privadas de ese mismo sector tributario en el periodo de 2005-2010 a las mismas capas.

Las políticas de empleo y desempleo experimentaron en el mismo periodo un aumento de la participación pública directa (provisión) y cierta remercantilización. Estos aspectos ambiguos se presentaron en combinación de un seguro de desempleo más restrictivo con políticas activas de mercado de trabajo, con el estrechamiento de condicionalidades y reducción de beneficios, junto a la ampliación de la oferta de servicios públicos de mercado de trabajo y de licencias (licencia de paternidad y licencia de emergencia en el caso de la enfermedad de un hijo). Algunos países, como Inglaterra y Holanda, utilizaron programas de incapacidad para proteger a grupos vulnerables, compensando así la reducción de la responsabilidad pública en los beneficios para los trabajadores desempleados.[17] El diseño de tales programas varió mucho. En algunos países, a esas reformas se sumó la flexibilización del mercado de trabajo. Por ejemplo, Dinamarca, además de flexibilizar su mercado de trabajo, redujo la tasa de reposición para el trabajador de producción promedio y reforzó condicionalidades; sin embargo, para los grupos de más baja remuneración, en los cuales cae más pesadamente el desempleo, todavía proporciona beneficios muy generosos (Seeleib-Kaiser, 2008). Irónicamente, las reformas que pretendían aumentar la participación en el mercado de trabajo introduciendo condicionalidades en la recepción del seguro de desempleo tuvieron más éxito en los países en que el Estado era la institución más importante en la provisión del referido beneficio (como Inglaterra y Dinamarca), que en países donde éste se administra por los llamados “copartícipes sociales" (sindicatos y asociaciones de clase). Los cambios resultaron más difíciles y limitados en Bélgica, Francia y Alemania, donde

los copartícipes sociales tienen mayor peso en la administración del sistema. Lo mismo ocurrió en el caso de los beneficios de incapacidad, con el desplazamiento del énfasis compensatorio, típico de esos beneficios, hacia el énfasis en la activación (recepción del beneficio condicional a algún tipo de actividad por parte del beneficiario), siendo más exitoso en países como Holanda y Suecia, donde el Estado ya poseía una considerable influencia en la administración de los beneficios, en detrimento de los copartícipes sociales.

En promedio, según las estimaciones de Goudswaard y Caminada (2010), las políticas de mercado de trabajo activo tuvieron un efecto positivo y significativo en la redistribución (mediados del decenio de 2000). Existe, sin embargo, una gran variación nacional y regional al respecto. Además, de un modo general, los países nórdicos, que utilizaron más consistentemente esas políticas, tuvieron tasas de desempleo relativamente bajas en el área de la OCDE en el periodo reciente (hasta 2008).

En términos de las políticas de conciliación de la vida familiar con el trabajo, la mayoría de los países del bloque aumentó la responsabilidad pública en la provisión y el financiamiento público de los servicios de asistencia a infantes y adultos mayores, al mismo tiempo que estimuló elementos de competición mercantil en los servicios de provisión pública y alentó un cierto nivel de participación del sector privado. Aquí también se da una importante variación nacional. El Reino Unido, por ejemplo, había adoptado esas políticas con miras al empleo femenino, aunque no con la orientación de equidad de género (Seeleib-Kaiser, 2008) que existe en Dinamarca, país que tiene los servicios de asistencia más avanzados del área de la OCDE. El análisis empírico de los impactos redistributivos de algunas de esas políticas, realizado por Goudswaard y Caminada (2010), concluyó que los programas públicos para adultos mayores (especialmente) y para familias (en menor medida) tuvieron, en promedio, un efecto positivo y significativo en la redistribución (mediados del decenio de 2000).

Finalmente, en relación con los sistemas de salud no se observó una tendencia unidimensional de privatización en los países de la OCDE, aunque en promedio, a pesar de que se había dado una expansión de la provisión pública (sobre todo por cuenta del *catching up* de los países del sur de Europa), la provisión privada creció más rápidamente. Hubo un proceso de hibridación de los sistemas de salud, que involucró principalmente al Reino Unido, Alemania y los Estados Unidos. La participación del Estado se expandió en lo que se refiere a la regulación y al financiamiento. Cálculos preliminares de la OCDE (2008) para mediados de la década de 2000 indican que los gastos en los servicios públicos de salud redujeron ligeramente la desigualdad en todos los países de la OCDE.[18]

En resumen, en lo que se refiere a los gastos tradicionales en seguridad y salud, aunque haya habido un aumento en el acceso a la seguridad de los trabajadores

informales, la participación relativa estatal parece haberse retraído en el aspecto de la provisión y dilatado en las dimensiones de la regulación y el financiamiento, especialmente el tributario. Por otra parte, se "desprivatizaron" y "desfamiliarizaron" nuevas fuentes de bienestar con la provisión pública de servicios de asistencia y de programas de activación (paralelamente a una remercantilización asociada a contrapartidas para la obtención del seguro de desempleo). Además, hubo una modificación de las estructuras de la administración, dándose la convivencia de principios de mercado (competición/elección y gestión eficiente) en la provisión pública, con principios de rendición de cuentas, típicos de la gestión pública, en la provisión de servicios privados, combinaciones que se observaron en sistemas de salud de países con distintos regímenes (Rothgang *et al.,* 2006). De un modo general, con excepción de los programas de jubilación, esas mixturas público / privadas resultaron individualmente compatibles con reducciones de la desigualdad en la distribución de la renta.

Habiendo descrito y evaluado brevemente reformas recientes en los programas centrales del *welfare state,* seguiremos con la cuestión de si son o no las nuevas tendencias tan redistributivas como podrían serlo. Nuestro afán ya no es solamente el de saber si las reformas en programas específicos fueron o no regresivas, sino averiguar si alteraron o no el potencial de redistribución del Estado de bienestar, dado que su carácter institucional ha sido modificado para dar cabida a una mayor participación privada.

El informe de la OCDE (2008) indicó, como vimos en la sección anterior, una reducción en la redistribución de las transferencias públicas en el periodo reciente. Para una segunda aproximación al problema, utilizaremos los datos sistematizados sobre 25 países que aparecen en el trabajo de Goudswaard y Caminada (2010), con base en las cifras publicadas en el informe de la OCDE (2008), sobre el potencial redistributivo de las políticas sociales públicas y privadas. Los autores comprobaron que las políticas sociales privadas[19] tienen una relación negativa (pequeña, pero significativa), y las políticas sociales públicas una correlación positiva, fuerte y significativa, con la redistribución.[20] Ellos concluyen que la elección del peso relativo de la provisión pública y privada de protección social afecta el impacto redistributivo del Estado de bienestar (pp. 1-2). La causa probable es que los programas privados no contienen las medidas de solidaridad en materia de beneficios que son típicas en los programas públicos (p. 3).

A mediados del decenio de 2000, los gastos sociales privados representaban en promedio menos de 15% de los gastos totales, dándose una gran variación entre los países (9% en Suecia y Dinamarca, 40% en los Estados Unidos, más de 25% en Canadá, Corea, Países Bajos, Suiza y Reino Unido). Sin embargo, estos gastos han seguido aumentando desde 1985: en seis países ya han crecido más que el gasto público (el mayor incremento se dio en Bélgica, Canadá, Japón, Países Bajos, Suiza y los Estados Unidos) (Goudswaard y Caminada, 2010). Los citados gastos son en general voluntarios

y gozan de deducciones fiscales; pueden incluso tener efectos redistributivos, pero, de modo general, las ventajas fiscales tienen efecto regresivo.

Los autores desagregaron el análisis para detectar el efecto en el nivel de los programas: los más redistributivos fueron los programas públicos para adultos mayores y para el mercado de trabajo activo; los más concentradores fueron precisamente las jubilaciones privadas (relación negativa, pero a un nivel significativo de 10%). Los autores examinaron tanto el gasto social bruto como el líquido y se encontraron las mismas relaciones agregadas.

A partir de esta evidencia, es posible inferir que la dicotomía público-privada en la provisión tiene importancia desde el punto de vista del potencial redistributivo del *welfare state*.

5. Comentarios finales

Mientras que en los países menos desarrollados hay una ola de difusión de instituciones de bienestar social, en buena medida comparable con la ola anterior de expansión en Europa y América del Norte, que indica la centralidad del *welfare state* en los procesos de desarrollo económico, especialmente cuando se conducen democráticamente, en los países desarrollados el Estado de bienestar sigue siendo vigoroso. De hecho, en ninguno de los sentidos expuestos en la sección 1 puede caracterizarse inequívocamente como una crisis el periodo contemporáneo del Estado de bienestar, si se toman en cuenta los diversos indicadores del gasto social, que siguieron creciendo en las décadas de la reducción de la actividad económica a un ritmo superior al del crecimiento del producto. Sin embargo, este crecimiento fue más lento que el observado en la posguerra, indicando que posiblemente el *welfare state* maduro había “llegado a su límite". Pero el periodo contemporáneo debe verse como una nueva fase del Estado de bienestar en que se dan transformaciones cualitativas —menos intensamente en el diseño macro y más extensamente en la arquitectura micro de los programas, en que existen reglas de inclusión y de generosidad— y se delinea una redivisión público /privada.

Aunque los cambios no pueden calificarse de alteraciones radicales, se observa un desplazamiento incremental desde un *welfare* de seguridad hacia un *welfare* de servicios. No obstante, aunque las reformas no hayan representado un retroceso en la responsabilidad pública como un todo y en las áreas nuevas ésta haya tomado el aspecto de una provisión directa, en las áreas tradicionales la responsabilidad pública disminuyó como provisión directa y aumentó como regulación y financiamiento.

Esta modificación en las funciones del Estado no es inocente en el nivel distributivo y puede ser responsable de una reducción en el carácter redistributivo del *welfare state* en

los últimos tiempos: la mayor utilización de políticas sociales privadas, especialmente en seguridad y salud, las dos rúbricas principales del gasto social, posiblemente amparen transferencias menos redistributivas (típicas del *welfare* fiscal y ocupacional). Por otro lado, el hincapié en los servicios —en este sector se ha dado una verdadera publicitación de aspectos privados del bienestar, como el cuidado de adultos mayores e infantes, y como la preparación para (o la inserción en) el mercado de trabajo— posiblemente refleje la preocupación con las funciones de activación del Estado de bienestar, es decir, con la capacidad que sus instituciones tienen de contribuir al relajamiento de sus propias restricciones financieras mediante el aumento de la participación de la población en el mercado de trabajo. Estas iniciativas señalarían, positivamente, una respuesta robusta de las instituciones de bienestar social a la desnaturalización de la “sociedad de crecimiento" que sustentó el consenso en la posguerra.

Aventurarse a decir que en este proceso el *welfare state* ha vendido su alma supondría ir más allá de las consideraciones económico-financieras e introducir un marco normativo. Una categoría analítica que ha sugerido David Marquand (2004) posiblemente nos ayude a separar la paja del trigo. Es la categoría del “dominio público". Seeleib-Kaiser (2008) había intentado definir un dominio público como aquel en el que el motivo “lucro" se encuentra subordinado. Al recurrir a la fuente de esa idea, recuperamos el concepto de Marquand: el dominio público se relaciona con el reino de la ciudadanía, es decir, las dimensiones y actividades de la vida social que se regulan por normas como “equidad" y “servicio" (y no, por ejemplo, “lucro" y “lealtades") y que se dirigen a la promoción del interés común. En consecuencia, se diferencia de un dominio privado, en que prevalecen el interés privado o las relaciones afectivas y de reciprocidad o lealtad. El dominio público no es un sector aparte —por ejemplo, el sector público—, sino una normatividad (equidad o servicio) que atraviesa distintos sectores. El dominio público puede operar en el sector privado (el servidor puede estar imbuido de los motivos de equidad y servicio), del mismo modo que las normas del dominio privado pueden operar —desplazada y erróneamente— en el sector público (el servidor puede estar influido por la búsqueda de ventajas propias o la búsqueda de eficiencia en detrimento de la equidad o la calidad).

Esta reflexión incide en el campo del bienestar social. Las razones para las reformas —puesto que reconocemos éste como el campo de la ciudadanía— tienen que contemplarse en el dominio público: el espíritu de servicio y de equidad. Si las reformas, por ejemplo, aumentan el acceso pero conducen a la segregación o aumentan la inseguridad, entonces violan el dominio público. La subordinación de la motivación del lucro mediante regulación, como ha señalado Seeleib-Kaiser, es un aspecto importante, pero no suficiente, para caracterizar el dominio público del bienestar. En términos más amplios, podemos sugerir los siguientes aspectos de una amalgama público-privada que

sea compatible con el dominio público:

1. Principios: mayor nivel de certeza que sea posible, mayor nivel de adecuación posible, mayor nivel de equidad posible, mayor nivel de cobertura posible.
2. Procesos: máxima transparencia y rendición de cuentas, máxima oportunidad para participación y deliberación por parte de los “beneficiarios".
3. Resultados: expansión equitativa de capacitaciones (como libertad real). Pobreza y desigualdad serían algunos de los indicadores, pero también la equidad de los patrones de bienestar obtenidos mediante la intervención.

En suma, cualesquiera que sean las posibles ventajas sociales de las políticas privadas, su adopción, dada su menor capacidad redistributiva y el mayor riesgo que significan la segregación y la segmentación del bienestar, tendría que limitarse por el acatamiento de los parámetros del dominio público.

ANEXO IV.1

CUADRO AIV.1.1. *Indicadores del gasto social-promedio OCDE (1960, 1980, 1998)*

	1960	*1980*	*1998*	*1980-1960*	*1998-1980*
GS % PIB	10.1	18.7	22.7	8.6	4
GS/GPT	36.1	43.5	52.4	7.4	8.9
GS/dependiente	ND	1.04	1.03	—	0.01
GS real per cápita*	ND	2004	3413	—	1409
GS real/dependiente*	ND	11374	15557	—	4183

FUENTE: Elaboración propia con base en los datos de Castles (2004). GS = gasto público social; GS/GPT = gasto público social respecto al gasto público total; GS/dependiente = gasto público social por dependiente.

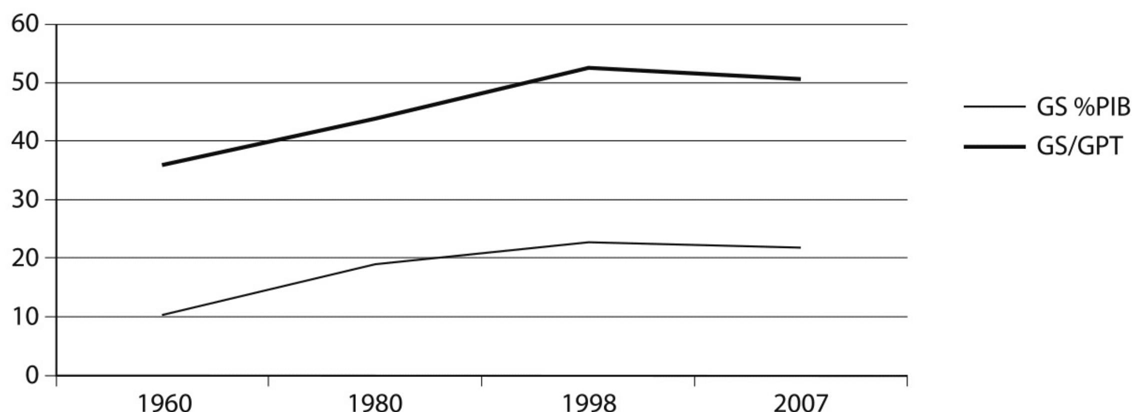
* Dólares estadunidenses de 1985.

ANEXO IV.2
INDICADORES DEL GASTO SOCIAL 2000-2007

Los indicadores cuantitativos del gasto social no revelan una ruptura en el crecimiento del *welfare state* en el decenio de 2000. De hecho, a pesar de la pequeña reducción que se

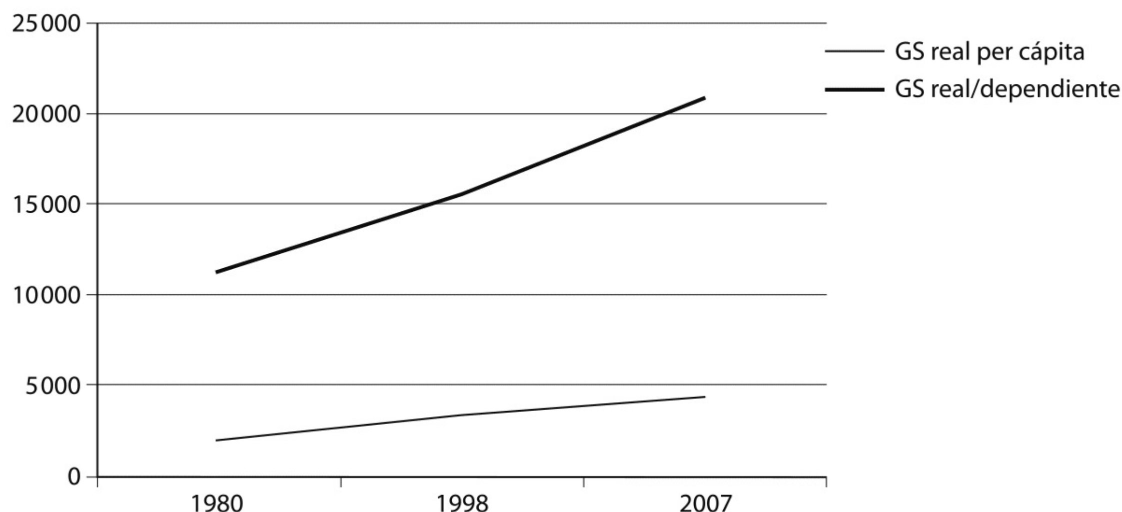
dio en la relación gasto / producto en 2007 con respecto a 1998, el monto real de los recursos comprometidos, ya sea per cápita, ya sea por dependiente, aumentó significativamente. En cuanto a la convergencia que se observó entre los años 1980 y 1998, no se verificó respecto al gasto real per cápita o por dependiente entre los años 2000 y 2007, lo cual nos remite a las diferencias entre los regímenes.

GRÁFICA AIV.2.1. *Indicadores del gasto social*



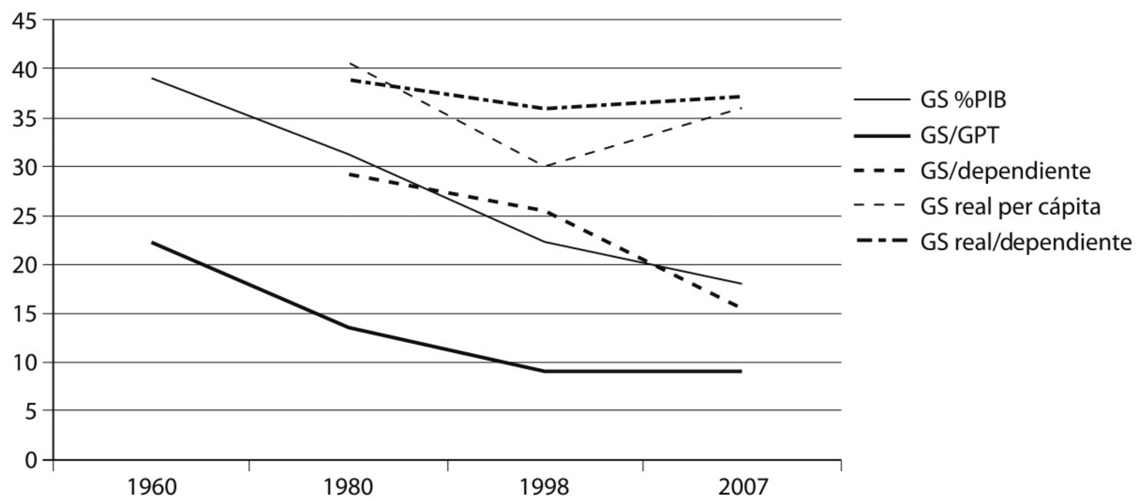
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Castles (2004) y *Expenditure Database* OCDE (2009).

GRÁFICA AIV.2.2. *Indicadores del gasto social*



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Castles (2004) y *Expenditure Database* OCDE (2009).

Gráfica aiv.2.3. *Coeficientes de variación*



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Castles (2004) y *Expenditure Database ocde* (2009).

[1] Entre éstas cabe mencionar los cambios en las relaciones internacionales de intercambio y el fin del sistema Bretton Woods de tasas de cambio fijas.

[2] La palabra inglesa *entitlements*, que en este caso se refiere a derechos sociales jurídicamente exigibles, ha sido traducida en este libro como “titularidades".

[3] Aquí se incluyen los principales programas de transferencia de renta, como jubilaciones y pensiones, seguro de desempleo, seguro de salud y discapacidad, y seguro de accidentes laborales.

[4] Concepto sociológico que se refiere a las oportunidades socialmente disponibles para los individuos a fin de mejorar la calidad de su vida. Analíticamente, es un concepto probabilístico que permite estimar de modo razonable cuáles serían las perspectivas económicas futuras de los individuos a partir de su situación social.

[5] *Cf.* Koster (2009), que ha realizado un examen exhaustivo de la evidencia disponible. El problema con esta bibliografía es la sensibilidad de resultados presentados a las variables elegidas para representar al *welfare state* y a la globalización.

[6] El grado de transformación estructural se calcula como 100 menos (100 veces el R2 ajustado que se obtiene comparando los valores de los componentes del gasto social en un país dado en 1998, medidos como porcentajes del PIB, con los valores para ese país en 1980). La dimensión de la reducción se calcula como la suma de los recortes en los componentes de un gasto social dado agregado en 1998, medida como el porcentaje del gasto en esa rúbrica en 1980 (Castles, 2004).

[7] Pero, igualmente, no se contabilizaron los gastos en las políticas activas del mercado de trabajo, que se expandieron en el periodo.

[8] Grado en que los beneficios gubernamentales remplazan a los rendimientos del mercado.

[9] Políticas dedicadas a la inserción de los beneficiarios en el mercado de trabajo.

[10] Por ejemplo, las políticas dedicadas al desarrollo infantil; *cf.* Esping-Andersen (2009) y, de un modo general, al hincapié en el gasto social como inversión, con un retorno económico futuro positivo esperado.

[11] Típicamente, en los Estados Unidos no se tributan las transferencias sociales y se recurre significativamente al llamado gasto tributario (deducciones y subsidios fiscales), mientras que en Suecia se recurre poco al gasto tributario y, por otra parte, se tributan

todas las transferencias sociales, con excepción de las prestaciones familiares.

[12] Sólo en Nueva Zelanda se dio un aumento en la desigualdad posterior a la redistribución.

[13] Esping-Andersen y Myles (2009) observan que el *welfare state* también tiene efectos importantes en la distribución de la renta del mercado por varios medios. No sólo influye en los recursos que permitirían la generación de renta (educación, salud, programas de capacitación, servicios de asistencia), sino que genera una situación de nula renta del mercado para un gran número de personas (jubilados, pensionistas, beneficiarios de asistencia de maternidad, etc.), además de influir de un modo general en el comportamiento económico de los individuos.

[14] En el *welfare* fiscal, la provisión del bienestar se realiza por medio de incentivos tributarios, como exenciones fiscales y subsidios, mientras que en el *welfare* ocupacional la provisión se realiza vía la relación de empleo, que normalmente también se incentiva tributariamente.

[15] Agradezco a José Antonio Ocampo esta observación.

[16] Según Seeleib-Kaiser, un ejemplo de la provisión privada dentro del dominio público es el sistema Ghent de seguro del desempleo, es decir, sistemas de beneficios ocupacionales relacionados con las ganancias, que existen en varios países de Europa que no son proporcionados ni por el Estado ni por las empresas con fines de lucro, sino que son administrados por complejos esquemas corporativos.

[17] Esto explica en parte las altas tasas de incapacidad y las bajas tasas de desempleo en las estadísticas de estos países; *cf.* Kenworthy (2004).

[18] Hay que recordar que hay varios problemas conceptuales y metodológicos en el cálculo del impacto de los gastos en servicios sobre la desigualdad de la renta.

[19] Políticas sociales privadas son políticas con fines sociales (no son la contrapartida por bienes y servicios, no son transferencias individuales) con una “participación" gubernamental: son obligatorias (con o sin redistribución) o, cuando son voluntarias (que cuentan con ventajas fiscales), son redistributivas. Son ejemplos de las políticas privadas obligatorias con redistribución: seguro de enfermedad otorgado por el patrón, beneficios acumulados a partir de contribuciones obligatorias (por ejemplo, jubilaciones por edad); ejemplos de las políticas privadas obligatorias sin redistribución: beneficios de jubilaciones sin ventajas fiscales, actuarialmente justos. Ejemplos de políticas sociales privadas voluntarias: beneficios con ventajas fiscales (cuentas individuales de jubilación, beneficios de jubilación y de salud proporcionados por el patrón).

[20] Las políticas sociales consideradas siguen la clasificación de la OCDE. Los programas (que involucran beneficios físicos y contribuciones financieras) fueron éstos: políticas para las personas de edad avanzada, para sobrevivientes, incapacitados, servicios de salud, familias, mercado de trabajo activo, desempleo, vivienda y otras áreas.

V. RESISTENCIA: REGÍMENES, TENDENCIAS Y CONTRATENDENCIAS

Habiendo rechazado como un error de categoría la tesis de una crisis del *welfare state,* en este capítulo habremos de examinar, por medio de la diversidad de los Estados de bienestar, la variedad de respuestas a las nuevas circunstancias externas, representadas por las transformaciones económicas y sociodemográficas de las décadas de 1980 y 1990. Este recorrido lo haremos mediante el examen de las prioridades políticas y las trayectorias institucionales específicas, con el propósito de entender cómo y por qué las restricciones encontradas, al contrario de las previsiones de las derechas y las izquierdas, no constituyen barreras insuperables que determinen la retracción del *welfare state.*

De hecho, es posible argumentar que los últimos decenios representan "la edad de la razón" del *welfare state,* en el sentido de que tal vez nunca antes, como ahora, su existencia sea tan crucial y su razón de ser tan justificada para el desarrollo de las sociedades contemporáneas y para la promoción del bienestar de sus ciudadanos. La época dorada de la posguerra se benefició de las políticas keynesianas de estímulo a la demanda efectiva, de una demografía favorable (en términos de composición etaria, crecimiento demográfico y composición de las familias) y, de un modo general, de un mercado de trabajo estable y relativamente igualitario (Esping-Andersen, 1999). La *silver age,* en contraste, se enfrenta a circunstancias mucho más sombrías que requieren un esfuerzo público de bienestar comparativamente mucho más elevado. Lo que sí constituye un objeto de discordia consiste en qué tipo de *welfare state,* qué estructura de protección social y de promoción de oportunidades debe prevalecer.

Brevemente, recordaremos que las nuevas circunstancias representan un nuevo conjunto de riesgos sociales, el cual poco se parece al que motivó la formulación y desarrollo de los *welfare states* de las economías industriales de posguerra. Así, a los riesgos representados por la globalización, se suman los ocasionados por la desindustrialización y la terciarización de la economía, y por la nueva economía del conocimiento. El panorama de las economías con pequeño grado de apertura, basadas en la industria y con un bajo grado de segmentación entre trabajadores calificados y no calificados, amparados todos por la protección de sindicatos fuertes, se desvanece rápidamente en favor de otro, de economías fluidas, terciarizadas, con mercados de trabajo fuertemente segmentados, que premian intensamente la calificación, además de poco protegidos por el debilitamiento de los sindicatos, que generan de manera inédita el desempleo duradero. La esperanza de absorción de mano de obra industrial no calificada redundante se limita al segmento rápidamente creciente, aunque poco seguro y poco compensatorio, de servicios para el consumidor. Las desigualdades de renta y pobreza

absoluta y relativa se amplificaron continuamente después de la década 1980. Los orígenes de la riqueza y de la pobreza cambiaron de eje y esa nueva genealogía interpuso, entre los dos estados, distancias casi insalvables.

Junto a estos nuevos riesgos se encuentran los riesgos demográficos. En estos últimos se destaca el acelerado envejecimiento de las sociedades, que no sólo refleja la mayor longevidad de sus miembros, sino también la caída igualmente acelerada de las tasas de fecundidad, debajo de los niveles de reposición poblacional. Pero no sólo esto: las sociedades contemporáneas asisten a cambios sin precedentes en la estructura de las familias y en sus dinámicas internas, con aumento de separaciones y de inestabilidad marital, crecimiento de las familias homogámicas (que resultan del matrimonio entre personas con características socioeconómicas idénticas), proliferación de familias no estandarizadas e incremento del empleo femenino. Entonces, en comparación con la época dorada, cuando existía una estructura demográfica favorable —longevidad relativamente baja y fecundidad relativamente elevada— así como estructuras familiares estandarizadas y estables, centradas en el jefe de familia masculino, cuya remuneración (y posteriormente, jubilación y pensión) bastaba para el sustento de su esposa (cuidadora) y de sus numerosos hijos, y cuando se construyeron estructuras de protección social subsidiarias a las familias y al mercado de trabajo para lidiar con imprevistos y contingencias del ciclo de vida, los “años de plata" hubieron de confrontar obstáculos mucho más serios. En particular, bajo la presión de la economía (con la frágil y polarizada estructura del empleo) y de la demografía (con la elevación macro de la razón de dependencia y fragilización micro de las familias), tienen que habérselas además con imposibilidades, sea de las familias, sea del mercado de trabajo, para garantizar el bienestar en términos no sólo adecuados, sino sustentables a largo plazo. En las nuevas circunstancias, el *welfare state* está llamado a desempeñar un papel todavía más esencial, el de restaurar (o compensar) la disfuncionalidad de dos de las instituciones más importantes de promoción del bienestar en las economías de mercado contemporáneas.

Ciertamente, esta nueva responsabilidad requiere una transformación del propio *welfare state*. Sin embargo, no se trata solamente de una cuestión tecnológica, la de especificar, dadas las nuevas condiciones, el nuevo conjunto ideal de intervenciones públicas. No sólo porque los objetivos de la intervención no están inequívoca y naturalmente dados, sino también porque nuevos recorridos están en parte condicionados por trayectorias pretéritas que incluyen el conjunto de instituciones existentes y los intereses directos e indirectos involucrados en su continuidad, además de percepciones y valores socialmente diseminados (en parte, condicionados y reproducidos por las instituciones del propio *welfare state*). En particular, las reformas a Estados de bienestar han enfrentado notoria resistencia, ya sea de grupos organizados, ya sea de la opinión pública (registrada en encuestas de opinión), que señalan tal vez una asimetría entre los

procesos de constitución del *welfare state* (muy marcados por una política de clases o de coalición de clases) y los procesos de reformas de *welfare state* ya consolidados (que estarían resguardados por una “nueva política", la de una comunidad de clientelas organizadas, resistente a la retracción de titularidades adquiridas, que impondría costos políticos significativos a los perpetradores de la retracción).

El análisis de estos factores no puede prescindir de una referencia a los espacios nacionales en que se forman y multiplican, se modifican y se difunden. De un lado, la diversidad de respuestas a las nuevas circunstancias *refleja* la existencia de diferentes configuraciones de bienestar social, que calificaremos, de conformidad con la literatura *mainstream,* como regímenes de bienestar: el vector resultante de diferentes trayectos históricos, institucionalidades, economías políticas, objetivos y resultados alcanzados. Por otro lado, esa diversidad *proyecta* distintas tendencias y habrá de enfrentar distintas resistencias. No obstante, es razonable suponer ciertas similitudes en los trayectos-objetivos-resultados entre experiencias nacionales, de modo que se sitúe el análisis en un plano intermedio de alcance entre lo global (o promedio), que no tiene existencia concreta (por ejemplo, los países de la OCDE), y el plano local, con sus innumerables particularidades concretas, y de esta manera disfrutar de los beneficios de una generalización inteligible.

De hecho, la observación de los indicadores medios de los países de la OCDE esconde grandes diferencias en los niveles y estructuras de gasto, tanto como en las modalidades de financiamiento y en los resultados de la intervención pública. Sin embargo, revela, sobre todo con base en un enfoque dinámico, la existencia de reacciones sistémicas a causas aparentemente comunes (como una creciente mercantilización de esas sociedades), como la elevación del gasto social medio verificada en casi todos los países del área entre las décadas de 1950 y 2000 (reacción social “autoprotectora") y que acompañó al desarrollo de esos países, en particular de sus mercados de trabajo, y que a partir de la década de 1980 acompañó al aumento de la desigualdad y la pobreza. También indica la existencia de efectos sistémicos comunes, por ejemplo, la reducción de la desigualdad de la renta de mercado promovida por la redistribución en casi todos los países del bloque (producto de la reacción social “autoprotectora"). Otro aspecto que emerge del análisis “al por mayor" es la sugerencia de que no solamente el *welfare state* es un esquema que se diseminó en el mundo, incluso en contextos fuera de la OCDE, los “*welfare states* emergentes", sino que se habría dado incluso un proceso de *catching up*, con la disminución del ritmo de crecimiento de los *welfare states* centrales y la aceleración de los periféricos. Incluso así, persisten diferencias significativas en esas realizaciones, que reflejan las diferentes prioridades y estrategias nacionales. El análisis empírico ha validado la hipótesis de que los países se agrupan en conglomerados en relación con esas variables. Esa observación ha estimulado el enfoque analítico de las

tipologías, el cual buscó inyectar un contenido histórico-institucional e ideacional en un análisis estructural que se desarrolló exclusivamente en términos del desdoblamiento de fuerzas motrices del desarrollo capitalista. De esas tipologías hubieron de emerger “regímenes de Estado de bienestar social" como configuraciones particulares de prioridades, estrategias y resultados, como destinos de procesos político-históricos, de construcción institucional y de economías políticas, lo cual abrió un campo fértil para la concepción y comprobación de hipótesis teóricas.

Las tipologías tienen límites obvios. Remplazan experiencias efectivas con tipos ideales, puros, y, por tanto, “distorsionados". Enfatizan los rasgos comunes de esas experiencias y deliberadamente suprimen elementos disidentes, apostando a que el meollo de las experiencias se haya captado en sus rasgos comunes. En este sentido, en cuanto teorías explicativas, siempre son vulnerables a dinámicas subversivas que se puedan desarrollar entre los rasgos comunes y los inhabituales. Aun así, no sólo son útiles porque proporcionan inteligibilidad a los esquemas institucionales existentes, sino también porque permiten la generación de hipótesis sobre sucesos futuros. Por ejemplo, por la caracterización de un cierto régimen en términos de un conjunto de rasgos nucleares, se espera que en nuevas circunstancias la reacción se pueda especificar por referencia al régimen. En el caso de que esto no ocurra, se deben explorar dos posibilidades: cambio de régimen o inadecuación de la propia tipología. De hecho, si hay un consenso en el análisis del *welfare state,* es el de que no existe un modelo único; sí hay un cierto descuerdo respecto de la tipología más adecuada —e inclusive en este punto la superposición de tipos ideales es la norma, limitándose gran parte de la divergencia a los tipos que deberían acrecentarse a la tipología dominante que invariablemente contrapone a los Estados Unidos con Suecia o Dinamarca—.

En el resto de este capítulo habremos de examinar, en la próxima sección, las tipologías de Estado de bienestar que se desarrollaron en la posguerra, con el objetivo de montar el esquema analítico que se utilizará para evaluar los Estados de bienestar en los países centrales, en sus distintas respuestas a las nuevas presiones. Pondremos a consideración las características centrales de los regímenes, las cuestiones relacionadas con la redistribución (grado de redistribución, estructura del financiamiento, composición gasto / financiamiento), cuestiones de sustentabilidad financiera y política y, finalmente, tendencias a la convergencia o a la persistencia de los regímenes.

1. Regímenes de bienestar y esquema analítico

La investigación de los regímenes de bienestar fue impulsada por la contribución pionera de Wilensky y Lebeaux (1958, 1965), a la que siguió la tipología desarrollada por

Titmuss (1968, 1974). Ese primer grupo de estudios señala la existencia de (por lo menos) dos modelos de Estado de bienestar: el residual y el institucional.

El modelo residual correspondería a los Estados de bienestar con niveles diminutos de gasto social y políticas sociales selectivas, basadas en las comprobaciones de los medios, diseñadas para complementar las fallas no sistemáticas de familias y mercado de trabajo en la satisfacción de las necesidades básicas de individuos o grupos específicos. El modelo institucional incorporaría la noción de que el Estado de bienestar social robusto, integrado por un conjunto de intervenciones de carácter universal, es un ingrediente esencial en el funcionamiento normal de la sociedad industrial, en este sentido, institucional. Según Wilensky y Lebeaux, el proceso de industrialización y, en general, el desarrollo económico llevarían necesariamente a la conversión del Estado del bienestar social residual al Estado de bienestar institucional, como respuesta funcional a las necesidades de una sociedad industrial en la cual todos, por un motivo o por otro, involuntariamente, se vuelven dependientes del *welfare,* situación que los autores observaron en los Estados Unidos a lo largo del decenio de 1950.

Titmuss (1968) retoma y posteriormente (Titmuss, 1974) reelabora esta dicotomía residual / institucional como una tricotomía, a fin de incluir los modelos de provisión de bienestar existentes en el mundo desarrollado. En la reelaboración, los ejes analíticos originales de “tamaño" (pequeño o grande) y “cobertura" (selectiva o universal), superpuestos en la dicotomía original, crecen a una tercera dimensión, el criterio de distribución de los beneficios. Esta distinción será esencial en la explicación de la variedad de modelos *entre* (los grandes *welfare states* de) países desarrollados, que no es visible en la tipología original de Wilensky y Lebeaux.

Titmuss observa tres modelos, a partir de tres criterios distintos de distribución: el modelo residual *(residual welfare model of social policy),* basado en el principio de la subsidiariedad, según el cual el mercado y la familias son los canales naturales de satisfacción de las necesidades individuales, y sólo cuando fallan entran en escena las instituciones del bienestar social (por ejemplo, los Estados Unidos); el modelo industrial *(industrial achievement-performance social welfare),* basado en el mérito/desempeño, que les reserva a las instituciones de bienestar social el papel, en colaboración con el mercado, de asegurar que las necesidades sean satisfechas sobre la base del mérito, el desempeño en el trabajo y la productividad (por ejemplo, Alemania), y el modelo institucional *(institutional redistributive),* con base en las necesidades sociales,[1] que atribuye un papel central a las instituciones de bienestar, principalmente en la provisión de servicios universales (por ejemplo, Inglaterra). La introducción del tercer eje explicita la teoría redistributiva de cada modelo: en el modelo residual, hay una redistribución mínima, en respuesta a las disfuncionalidades excepcionales de las instituciones centrales de promoción de bienestar; en el modelo industrial, la redistribución promovida por el

Estado de bienestar social es proporcional a la distribución de recompensas que se da en el mercado; en el modelo institucional, la redistribución es progresiva y respeta las necesidades sociales.

Otras varias tipologías se derivarían de esas clasificaciones seminales. La tipología más citada en la literatura contemporánea fue la que desarrolló Gosta Esping-Andersen, en *The Three Worlds of Welfare Capitalism,* de 1990.[2] Esta tipología se apoya fuerte y reconocidamente en la que Titmuss propuso. En este sentido, la contribución de Esping-Andersen principalmente consiste en (1) formalizar las características institucionales centrales de cada uno de los “mundos" y documentarlos empíricamente en términos de esas características y (2) proporcionar una hipótesis teórica respecto al origen y desarrollo de esos mundos.

Como punto de partida, Esping-Andersen (1990) propone una definición global del Estado del bienestar social como la personificación de determinada económica política, de una relación estándar entre el Estado y el mercado: un conjunto amplio de intervenciones que no se limitan a la combinación de programas de transferencia de renta y servicios sociales, abarcando asimismo las políticas de empleo y de mercado de trabajo, además de las políticas macroeconómicas en sus efectos previstos en el bienestar social (Esping-Andersen, 1990).

Es posible determinar tres ejes en este conjunto de intervenciones. En uno se observa una combinación entre la acción pública y la privada en la promoción del bienestar; el segundo consiste en el grado de independencia que se promueve en relación con las ganancias del mercado para la realización del bienestar o “desmercantilización"; el tercero es la modificación de la estratificación social promovida por el conjunto de instituciones de bienestar. El primer eje analítico es fundamental para la realización de los resultados sustantivos de los otros dos. En suma, para saber qué tipo de Estado de bienestar estamos analizando, observamos la combinación público-privada *(x)* que conduce a un cierto grado de desmercantilización *(y)* y a la determinada estratificación de la sociedad *(z)*.

La pregunta es meramente clasificatoria: las distintas combinaciones *(x)* conducen a mayor o menor desmercantilización *(y)* y a modificaciones del tipo *(z)* en la estratificación social debida al mercado. Aunque se pueda argumentar que la intención de Esping-Anderson sea, en última instancia, determinar las configuraciones de bienestar más o menos exitosas en promover desmercantilización y mayor igualdad,[3] el análisis se acomoda a la descripción de diversos resultados de la intervención pública.

La economía política que en cada sociedad engendra distintas posibilidades, ya sea de desmercantilización, ya sea de estratificación, tiene su origen en la formación política de los Estados de bienestar. En el análisis de Esping-Andersen, la historia de estos arreglos institucionales se confunde con la historia política de los países, particularmente con los

procesos de construcción del Estado nacional y la incidencia de diversas fuerzas políticas en esos procesos —típicamente, el catolicismo, el conservadurismo y la socialdemocracia —. Mientras que el *tamaño* del gasto social no se correlacione tan claramente con estos factores políticos y se asocie más con factores económicos, como el nivel del desarrollo, y demográficos, como el progresivo envejecimiento de la población, el *formato* específico de cada Estado de bienestar parece responder a variables esencialmente políticas. En particular, la variación de repertorios institucionales que se observa en los Estados de bienestar social existentes se correspondería con variaciones en las coaliciones de clase que dominan la historia política de los distintos países. En el interior de tales coaliciones la variable aislada más importante parece haber sido el poder de movilización política de la clase trabajadora para motivarlas y dirigirlas (Esping-Andersen, 1990). En los inicios, en función de la composición intersectorial de la economía, en la cual un gran sector rural en estado de contracción convivía con un diminuto sector urbano-industrial en expansión, fueron esenciales las alianzas rural-urbanas, fuertemente condicionadas por el poder de movilización de los trabajadores, pero también sensibles a la estructura agraria y al poder de movilización de los propietarios rurales. En su desarrollo posterior, durante la posguerra, la capacidad de atraer a la entonces numéricamente importante clase media hacia los beneficios del *welfare,* y así “forjar su lealtad", fue fundamental para la consolidación de los grandes *welfare states* europeos continentales (Esping-Andersen, 1990).

A partir de los tres ejes analíticos y de la reconstrucción histórica de la formación política de los *welfare states,* Esping-Andersen especifica tres mundos de Estados de bienestar. Son éstos el liberal (en el sentido europeo del término, *laissez faire*), con alto nivel de provisión privada, bajo grado de desmercantilización y dualización del bienestar; el conservador (en el sentido europeo del término, *ancien régime*) y corporativo (relativo a las corporaciones y los sindicatos), con fuerte provisión pública, grado intermedio de desmercantilización y segmentación ocupacional del bienestar, y el socialdemócrata, con elevada provisión pública, desmercantilización y universalismo. El legado político socialdemócrata parece ser decisivo en los resultados de desmercantilización y “socialdemocratización" general, así como decisivas han sido la herencia católica como fuerza política y el legado histórico del estatismo autoritario para un sesgo conservador y corporativista estatista, y los movimientos laborales fuertes para contrarrestar la estratificación liberal. La formación liberal se caracteriza por la ausencia de tradiciones estatistas fuertes (mas no la ausencia del Estado, que viabilizó el lugar central que vino a ocupar el mercado) y por el papel menor de los movimientos laborales (Esping-Andersen, 1990).

En su volumen de 1990, Esping-Andersen basa su tipología en el análisis empírico de los conglomerados, a su vez basado en los indicadores de desmercantilización,

estratificación social y la conjunción público-privada, partiendo de datos sobre transferencias monetarias (jubilaciones, seguro de desempleo y ayudas de enfermedad) para el año 1980, respecto a un grupo de 18 países de la OCDE. Posteriormente, el autor habría de reexaminar su tipología (Esping-Andersen, 1999, 2009), y encuentra una cierta confirmación de su configuración original, sobre todo en el volumen de 1999, donde revisa en detalle el tema, a partir de los datos para las décadas de 1980 y 1990.

Pero el nuevo *Social Foundations of Postindustrial Economies* (1999), más que actualizar los datos para el nuevo periodo, resultó ser un esfuerzo para integrar los tres pilares del bienestar, “mercado", “Estado" y “familias" en un amplio relato sobre las profundas transformaciones que habían ocurrido en las “sociedades posindustriales" y sus estrategias de adaptación. El énfasis ahora recaía en los nuevos riesgos y necesidades sociales y, consecuentemente, en las políticas de familia y provisión de servicios. Este cambio de perspectiva se deriva, en parte al menos, de una reacción a las críticas en la literatura secundaria[4] a *The Three Worlds,* especialmente a la que cuestionó el desarrollo analítico de la perspectiva de género. Ese punto ciego del análisis en *The Three Worlds* habría impedido al autor apreciar adecuadamente el papel de las familias en la ecuación del bienestar. De hecho, la obra examina exclusivamente los pilares “Estado" y “mercado", singularizando las políticas de la manutención de renta, en detrimento de los servicios sociales y, en particular, de los servicios de cuidados.

La crítica feminista tuvo como blanco la noción de la desmercantilización, la cual, como objetivo del *welfare state,* sería insensible a la aspiración a la independencia económica de las mujeres. Ésta, a su vez, solamente sería satisfecha por medio de la “mercantilización" de las mujeres, es decir, su participación plena, en igualdad de condiciones respecto a los hombres, en el mercado de trabajo. Asumiendo la crítica, Esping-Andersen incorporó una nueva dimensión en su análisis, la “desfamiliarización". Ésta se corresponde con el grado en que el bienestar de los individuos no dependa de la provisión familiar, o el “grado en que el manejo de recursos económicos de los individuos sea independiente de las reciprocidades familiares o conyugales" (Esping-Andersen, 1999). En su visión, la desfamiliarización sería el paso que precedería a la mercantilización de las mujeres, reivindicada por el movimiento feminista: o sea, a medida que los cuidados familiares se desfamiliarizan mediante los servicios de cuidado externos (como guarderías y centros para adultos mayores), la participación económica reivindicada por las mujeres, que suelen responsabilizarse tradicionalmente de aquéllos, sería factible. Pero la desfamiliarización sería también un paso en el camino de la desmercantilización de las mujeres. En otras palabras, la desmercantilización de las mujeres (su liberación del yugo pleno del mercado y, por tanto, su acceso directo a los derechos sociales) debería ser precedida por su mercantilización (su inserción en igualdad de condiciones en el mercado de trabajo), y ésta, de su desfamiliarización (su liberación

del trabajo doméstico no remunerado, que es en general la contrapartida del sustento económico por parte de los maridos).

Del mismo modo que el concepto de desmercantilización, el de desfamiliarización tiene un doble sentido: el concepto capta las distintas intensidades del fenómeno que describe, pero acarrea la valorización implícita de la independencia económica y de la autonomía individual. Además, y éste es un punto en que insiste Esping-Andersen en el volumen de 1999, la desfamiliarización desempeña una función económico-financiera estratégica en el diseño del nuevo Estado de bienestar: representa una mayor seguridad económica para las familias (ahora con dos trabajadores), y en consecuencia una menor necesidad de protección social ante un mercado de trabajo inestable, así como potencialmente una base fiscal más amplia para el propio *welfare state.*

Una segunda revisión conceptual se deriva de la consideración de las familias como proveedoras del bienestar: la adopción por Esping-Andersen del concepto de “regímenes de bienestar", que sustituye al de los “regímenes de *Estado de bienestar social*" de *The Three Worlds.* La idea es que, más que meramente el formato del pilar público (el régimen del Estado de bienestar), la forma como se combinan los tres pilares básicos en la provisión del bienestar es el aspecto distintivo de las configuraciones. De hecho, la introducción de la desfamiliarización en el volumen de 1999 produjo mundos de bienestar con nuevas diferenciaciones. Por ejemplo, mientras que la dimensión de la desmercantilización señala la diferencia entre los mundos estadunidense y europeo, respectivamente poco o muy desmercantilizados, la desfamiliarización revela dos regímenes europeos, uno fuertemente familiar (la familia es un pilar importante) en la Europa occidental y mediterránea, y otro, el de la Europa nórdica, más “individualista". Además de ser descriptivamente más rico, este desplazamiento conceptual tiene sentido también como reacción a ciertas suposiciones que se habían modificado. En el mundo de la posguerra, familias y mercado de trabajo son paisajes casi fijos, la variable es realmente la intervención pública. Pero familias y mercado de trabajo han experimentado cambios en los últimos decenios que han debilitado estructuralmente su capacidad de proporcionar bienestar. Frente a la inestabilidad en los mercados de trabajo y en las relaciones maritales, relegar la provisión del bienestar a las familias representa una pérdida de capacidad de generar renta (y mayor riesgo de pobreza, sobre todo infantil), en el caso de que las mujeres sigan confinadas al trabajo doméstico, o, entonces, tasas de fecundidad en declive, a cambio de una mayor participación económica femenina. Las políticas de apoyo a las familias, en particular las políticas de conciliación de la vida familiar con el trabajo, se vuelven piezas esenciales del repertorio del *welfare state* contemporáneo; con ello se demuestra que la atención al régimen de bienestar no significa una disminución en importancia del pilar público, sino la necesidad de una constante revaluación de su función en el *mix* o combinación del bienestar.

Social Foundations describe, pues, los encuentros y desencuentros entre los regímenes de bienestar existentes y los nuevos supuestos económicos y sociales de las “sociedades posindustriales". Ante los nuevos riesgos sociales, la manutención de los repertorios de políticas que se habían concebido para otras circunstancias puede profundizar los desarreglos e intensificar los riesgos que pretende corregir. Las opciones de esas sociedades serían esencialmente tres: individualizar los nuevos riesgos sociales y convivir con polarizaciones y desigualdades (la opción adoptada por el régimen liberal), colectivizar los riesgos y crear una división entre *insiders* y *outsiders* (la opción adoptada por el régimen conservador), o socializar los riesgos y promover la universalización del bienestar (la opción adoptada por el régimen socialdemócrata). Según Esping-Andersen, las respuestas a las nuevas circunstancias posindustriales dependen de trayectorias trilladas: o sea, en buena medida, los regímenes de posguerra, que en realidad se consolidaron a lo largo de las décadas de 1960 y 1970, acabaron por condicionar las estrategias de adaptación.

Con todo, la realidad de los nuevos riesgos sociales sugiere al autor la posibilidad de un *welfare state* que a la vez fuera sustentable y estuviera comprometido con la desmercantilización y la universalización. Los dos riesgos más importantes por el mundo posindustrial serían el mercado de trabajo inestable y segmentado (atravesado por hechos de la globalización, las nuevas tecnologías, la terciarización) y por otro lado las tasas de fecundidad en declive (que impondrían límites sistémicos importantes). Según Esping-Andersen, estos riesgos indican que el nuevo *welfare state* debería contribuir al aumento de la demanda de trabajo, para de esta manera mejorar el empleo y a la larga también la estructura del empleo, así como crear condiciones propicias para detener la declinación de la fecundidad. El mismo conjunto de políticas que sirve para alcanzar un objetivo podría servir para otro.

La forma en que el *welfare state* podría alcanzar los objetivos se define a partir de un análisis de los componentes de las decisiones de las familias. Son tres las decisiones que el autor especifica: la decisión de oferta de trabajo (especialmente el trabajo femenino), la decisión correlacionada de demandar servicios fuera de la familia, en lugar de internalizar la provisión de servicios, y la decisión de tener hijos. En las tres decisiones influyen las mismas políticas públicas: la presencia (o ausencia) de servicios sociales de cuidado (guarderías y casas para adultos mayores) y políticas de apoyo a las familias (licencias parentales, prestaciones familiares). Semejante conjunto de políticas viabilizaría el trabajo femenino y el empleo de tiempo completo de las mujeres, favorecería la creación de empleos en el sector de servicios (público y privado) y, al disminuir el costo de oportunidad de la maternidad (empleos, carreras, realización profesional), convertiría la decisión de tener hijos en una opción atractiva para las mujeres que desearan tenerlos.

La intervención pública debe también intentar la atenuación de la mayor incidencia de

los riesgos sociales del desempleo y de la baja calificación en los individuos pertenecientes a clases sociales en desventaja y, en especial, en las nuevas generaciones, cuyas oportunidades de vida están muy marcadas por las circunstancias familiares, y ello para impedir de este modo que se osifiquen esas desventajas. Mientras que un Estado de bienestar social residual podría dar cuenta de los que quedaran al margen de las ventajas sociales y económicas, sólo un Estado de bienestar social universal, al universalizar las oportunidades, podría afectar las oportunidades para las actuales generaciones, así como las oportunidades de vida de las nuevas generaciones. Parte de esta influencia se ejerce mediante las políticas de transferencia de renta (como licencias y prestaciones familiares) y, otra parte, mediante la provisión de diversos servicios, entre los que se incluyen los servicios de cuidado y las políticas de mercado de trabajo activo.

En su volumen de 2009, intitulado *The Incomplete Revolution,* Esping-Andersen retoma el tema de las familias. Esta vez el enfoque radica en el hecho de que la revolución femenina en el empleo haya contribuido a profundizar las desigualdades y por tanto requiere “completarse". Para esto no sólo sería necesario garantizar formas efectivas de conciliación de la vida familiar con el empleo de *todas* las mujeres, garantizando, por lo tanto, el acceso al mercado de trabajo también a las mujeres en desventaja económica (las que a la vez tienen menor participación económica y mayor inestabilidad marital),[5] sino además debería atender a las nuevas formas de la desigualdad, como los matrimonios socioeconómicamente homogámicos). Tales desigualdades son preocupantes, sobre todo por su efecto en la estructura de las oportunidades de vida de los niños. La inversión social pública en los niños —universal, en virtud de las evidentes externalidades sociales que los niños representan— es el aspecto que más se enfatiza en el libro, como una intervención multifuncional que ejerce efectos en el mercado de trabajo (aumento de la capacidad productiva), en las familias (mayor seguridad económica gracias al aumento de la capacidad de generar renta y de obtener empleo) y en el propio *welfare state* (aumento de la base tributaria, menor necesidad de protección social), además de los efectos sistémicos (aumento de la tasa de fecundidad, aumento de la movilidad social, disminución de la pobreza duradera y de la desigualdad, crecimiento económico) e intergeneracionales (ecualización de la estructura de oportunidades). Esta inversión se traduce en transferencias monetarias y progresivamente más en servicios (guarderías y escuelas preescolares).

Como ya se ha mencionado, mientras que el libro de 1990 recalcaba las transferencias monetarias (jubilaciones, seguro de desempleo y ayuda para enfermedad), los libros de 1999 y 2009 proponen un Estado de servicios sociales robusto como la mejor respuesta a las nuevas circunstancias que limitan el progreso social. Éstas exigirían un *welfare state* que se involucrara en la activación de los ciudadanos y se comprometiera en la promoción de la efectiva igualdad de oportunidades, y en este

sentido que fuera menos visible en su función clásica de redistribución de la renta, a la vez que más visible en la función reciente de influir en la propia distribución primaria de la renta (vía sus efectos en el empleo). Si el *welfare state* de la posguerra se apoyaba “pasivamente" en el consenso político en torno al pleno empleo generado por políticas económicas keynesianas, el *welfare state* del mundo globalizado, *high-tech* y terciarizado es un agente fundamental en la promoción del empleo y la movilidad ocupacional, y es, en este sentido, una institución que integra el núcleo del sistema económico contemporáneo.

Con todo, este redireccionamiento no es unánime entre los países de la OCDE. En los mundos reales del bienestar la función de reacción se diversifica: la adaptación a las nuevas circunstancias se condiciona fuertemente por la economía política del régimen.

A fin de proceder al análisis de los regímenes, adoptaremos las variables que se identifican en los análisis de Esping-Andersen —desmercantilización, mezcla de provisiones, estratificación social y desfamiliarización— y añadimos dos más. Son éstas las tasas de desempleo y de fecundidad. La inclusión del desempleo entre las variables estructurantes de los regímenes se justifica por la asociación que se establece entre éstos y el pleno empleo en el origen de los *welfare states.* Esta asociación existe porque los *welfare states* se concibieron como si operaran en estrecha complementaridad con el mercado de trabajo (y explícitamente comprometidos con la garantía del pleno empleo como un derecho de ciudadanía), y también porque el pleno empleo es la condición financiera ideal para su sustentación, ya que a la vez implica una menor necesidad de protección social y una mayor base tributaria. Además, en cierta forma, la tasa de desempleo es una variable endógena del *welfare state,* en la medida en que es afectada por la mezcla de políticas de oferta y de demanda de trabajo.

La inclusión de la variable representada por la tasa de desempleo crea una tensión con la variable desmercantilización: a fin de cuentas, ¿pretende el *welfare state* que los ciudadanos se independicen del mercado, o busca insertarlos y mantenerlos en el mercado de trabajo y con ello “mercantilizarlos"? La primera posibilidad es pensar el compromiso con el pleno empleo como un compromiso con la *opción* del empleo: la promoción de condiciones favorables al ejercicio del trabajo en varias fases del ciclo de la vida adulta. La segunda posibilidad es pensar que la opción de trabajar, promovida por el *welfare state,* es compatible con un esquema de solidaridad social bien abastecido por la participación económica, que permita a los individuos, en varios momentos de su vida, optar por estar fuera del empleo, cuando, por ejemplo, deciden tener hijos o cambiar de carrera o involucrarse temporalmente en actividades no remuneradas.

La variable tasa de fecundidad parece ser pertinente por razones análogas: idealmente, el *welfare state* debería apoyar las decisiones de formación y desarrollo de las familias, ya que la reposición de la población tiene un valor social muy alto.

Igualmente, éste es un factor importante en la sustentabilidad financiera del *welfare state,* ya que una creciente población activa puede compensar el aumento de la longevidad (costos menores para el *welfare state*) y también representar una base fiscal más amplia. Aquí se puede aplicar un comentario análogo al relacionado con la mercantilización como opción: la promoción de condiciones favorables a las decisiones reproductivas autónomas de las familias, más que políticas paternalistas, directamente natalistas e indirectamente mercantilizantes, debería ser el objetivo de la política pública, en el caso de que ésta pretendiera reconciliarse con el ideal de desmercantilización. Como en el caso del desempleo, las tasas de fecundidad son sensibles a las políticas de familia de los *welfare states.*

En la práctica, como veremos, los distintos regímenes poseen diferentes estrategias respecto al desempleo y a las tasas de fecundidad, así como a las demás variables estructurantes. En el análisis de los regímenes, incluso conscientes de que los nombres de los tipos (liberal, conservador-corporativo, socialdemócrata), además de polisémicos, se refieren a sucesos históricos que en algún momento se superan por otros factores causales de la armadura de los regímenes, hemos optado por mantener la terminología original de Esping-Andersen (1990) para los regímenes, por dos motivos. El primero es que la alternativa de bautizar a los regímenes con el nombre de regiones del mundo (Europa continental o nórdica, por ejemplo), o por afinidades lingüísticas (familia anglosajona, por ejemplo), aunque sustentada por el análisis empírico, tiene el inconveniente de una inconstancia de pertenencia mayor (países de determinada región / familia cuyas características cambian) que la de la denominación de acuerdo con explicaciones teóricas sobre origen y características institucionales de los mismos (que aunque varíen, lo tienen que hacer en un horizonte temporal más largo). El segundo motivo es que nombrar a los regímenes de acuerdo con tipos “teóricos" tiene la ventaja de conllevar una comprensión de factores causales, trayectorias y tendencias y, por tanto, de permitir que se comprueben hipótesis que incluyen la propia tipología propuesta. En vista de que existe una razonable superposición factual entre regiones, familias y regímenes teóricos, en las siguientes secciones las denominaciones se utilizan de manera cambiante. Así, régimen liberal y familia anglosajona, régimen conservador-corporativo y Europa continental, y régimen socialdemócrata y Europa nórdica o Escandinavia se utilizarán frecuentemente de manera intercambiable.

2. Los regímenes liberal, conservador-corporativo y socialdemócrata

En esta sección habremos de analizar los regímenes de acuerdo con las variables estructurantes definidas en la sección anterior, y observaremos cómo reaccionan de

distinto modo a las presiones contemporáneas. Al final de la sección hay dos cuadros sinópticos (V.1 y V.1.1) que muestran las variables estructurantes por régimen, y otro que muestra los principales indicadores (V.2) por régimen. El anexo V.1 del capítulo aporta los mismos indicadores por país, en los últimos tres decenios.

a) *El régimen liberal*

El régimen liberal se caracteriza por un bajo grado de desmercantilización, una vez que el acceso al bienestar se basa fuertemente en el mercado, ya sea por medio del *welfare* ocupacional (jubilaciones y programas de salud proporcionados por medio del empleo), ya sea mediante el *welfare* fiscal (deducciones tributarias en apoyo de los planes privados de pensión o salud, o ambos), que complementan la seguridad social mínima y proporcionan asistencia social limitada y temporal a los necesitados, con base en la comprobación de medios. De este modo, el régimen genera una doble estratificación en el bienestar público entre los incluidos (con niveles de bienestar residuales) y el resto de la población, que satisface sus necesidades principalmente en el sector privado de la provisión. Puesto que el mercado es el pilar principal del bienestar, este régimen se apoya básicamente en el pleno empleo de una fuerza de trabajo amplia, que incluye a jóvenes, mujeres y adultos mayores (Esping-Andersen, 1990, 1999, 2009; Pierson, 2006; Castles *et al.,* 2010; Mann, 2009).

Por lo tanto, el objetivo de la intervención pública consiste en apoyar al mercado en cuanto pilar del bienestar, ya sea por medio de exenciones tributarias a los patrones o a los consumidores de planes y servicios privados, ya sea por la provisión residual del bienestar solamente a las personas que no se insertan en ese sistema. Ya que en la contabilidad de la OCDE las exenciones tributarias, incluso sesgadas hacia los estratos no pobres de la población, se cuentan como gasto social tributario, el gasto público social *líquido* de los países integrantes de ese régimen, si bien poco redistributivo, es relativamente alto (Hacker, 2002, 2004; Adema y Ladaique, 2005). Con todo, gracias a este tipo de gasto social se generan otras divisiones sociales que acrecientan la dicotomía de pobres y no pobres de la asistencia social: la mediada por el contrato de trabajo y que en general favorece a los empleados de las grandes empresas (Hacker, 2002, 2004), con planes de jubilación, salud y otros beneficios en detrimento de inserciones menos favorecidas en el mercado de trabajo, y la mediada por la renta y que favorece con exenciones y deducciones sobre gastos en seguridad y salud a quienes detentan renta tributable.[6]

Con la expansión absoluta y la relativa de la economía de servicios, esas economías ven crecer mucho los segmentos de servicios al consumidor y de servicios a los negocios, convirtiéndose en las principales fuentes de los nuevos empleos (Kenworthy, 2004, 2008;

Esping-Andersen, 1999, 2009). Con un mercado de trabajo sin regular, la tasa de participación es alta y el desempleo bajo. En contrapartida, es alta la segmentación y la polarización de ese mercado[7] y baja la movilidad ocupacional. El empleo femenino y el empleo de los adultos mayores (55-64 años) es relativamente alto, reflejando, en este último caso, los niveles modestos de las prestaciones de jubilación obligatorias (Anttonen, 2005; Esping-Andersen, 1999) (véase el cuadro v.1.1 al final del capítulo).

Uno de los aspectos sorprendentes de este régimen, a diferencia de lo que se piensa convencionalmente, consiste en las relativamente bajas tasas de movilidad ocupacional y social (Esping-Andersen, 1999; Kenworthy, 2004, 2008; Esping-Andersen, 2009; Jantti *et al.,* 2006). Los jóvenes de familias pobres que se integran en el sector de los servicios personales al consumidor en un mercado muy poco regulado, con baja compensación pecuniaria y bajo nivel de sindicalización, difícilmente pueden desplazarse hacia otras ocupaciones más calificadas y valorizadas; normalmente, llegan a constituir familias pobres, al casarse con una pareja socioeconómicamente homogámica y criar hijos que tendrán acceso a oportunidades redundantes, similares a las suyas, en virtud de los pobres recursos familiares.

Desde el punto de vista de la desfamiliarización, este régimen se caracteriza por una intensidad relativamente alta —aunque no se puede decir que ésta resulte de una política de *welfare state,* a menos que sea principalmente en el sentido negativo de que permite que se forme en sus márgenes un mercado de provisión de servicios de cuidados— y, por tanto, no presenta problemas en términos de las tasas de fecundidad. Si es verdad que esto se debe a la provisión privada de servicios de cuidados —y también, en los Estados Unidos, al financiamiento público de cuidado a los adultos mayores pobres (Anttonen, 2005)—, por otro lado ésta engendra una segmentación del bienestar, con servicios baratos y de baja calidad para los más pobres, y servicios de calidad y caros para los no pobres. El ejemplo típico son los Estados Unidos, donde un sistema estructurado de guardería privada para niños pequeños, de baja calidad y sometido a una regulación débil (fuente de empleo, además, para mujeres pobres) es relativamente accesible para madres solteras receptoras de beneficios del *welfare,* y guarderías de alta calidad y altos precios se reservan para las madres profesionales liberales. Existen algunos programas públicos, aunque de dimensión y amplitud insuficientes (Estados Unidos) o con bajos subsidios (Reino Unido), que no significan una diferencia perceptible en el conjunto y que, de todos modos, son vulnerables a los azares presupuestarios. Los gastos públicos en servicios de cuidados (servicios totales, menos salud) son los más bajos entre los tres *clusters,*[8] (véase el cuadro v.2). La formación de familias con dos jefes, relativamente común en este *cluster* es, con todo, un factor importante para explicar la desigualdad en la renta domiciliar,[9] en función de la elevada incidencia de matrimonios socioeconómicamente homogámicos. Los matrimonios homogámicos

también explican, en parte, la elevada incidencia de pobreza infantil en los Estados Unidos.

En su análisis de los programas de transferencia de la renta, Esping-Andersen (1990) encontró los datos específicos que le permitieron distinguir un *cluster* con un “alto grado de liberalismo", en 1980, compuesto por los Estados Unidos, Canadá, Australia, Suiza y Japón (el Reino Unido posee un grado mediano de liberalismo, pero más alto que el grado de “conservadurismo" y “socialismo").[10] La lógica sistémica del *cluster* liberal se confirmó en el análisis empírico de Castles (2010). El autor señala las siguientes características comunes de lo que denomina la “familia anglosajona" (que incluye, a más de los Estados Unidos, a Canadá y Australia, el Reino Unido y Nueva Zelanda): bajos niveles de gasto público social bruto, derechos sociales de ciudadanía y carga tributaria; un sistema de impuestos y transferencias poco redistributivo en términos absolutos, aunque la participación relativa de impuestos sobre la renta y de los lucros en la redistribución sea la más alta entre los países de la OCDE;[11] altos niveles de participación de la fuerza de trabajo; orientación hacia el alivio de la pobreza; preferencia por la provisión privada; y mercado de trabajo sin regulación.

Los países que componen el *cluster* enfrentaron la época de plata profundizando su herencia de políticas residuales a fin de estimular una mayor participación en el mercado de trabajo, con reformas que redujeron las titularidades y reforzaron la focalización en grupos específicos y por periodos determinados. Se califica frecuentemente a los años recientes como un periodo de creciente individualización de los riesgos sociales, inclusive por medios indirectos —por ejemplo, en los Estados Unidos, ajustes al salario mínimo y beneficios por debajo de la inflación, y cortes en beneficios de los patrones (Hacker, 2004)—. En este país y en Inglaterra, los años de Reagan y de Thatcher se destacan como hechos cruciales. Aunque no hubiera una reducción del gasto social en esos periodos ni, en el caso de Inglaterra, una retracción de las políticas tradicionales de servicios públicos, como el NHS (Pierson, 1996), la política pública de vivienda sufrió en este último país una modificación radical. Además, la ausencia de reglamentación del mercado de trabajo y el debilitamiento de los sindicatos se generalizaron en el *cluster* y tuvieron efectos negativos en la redistribución, especialmente en Australia y Nueva Zelanda, donde la reglamentación del mercado de trabajo era una importante estrategia de redistribución (Castles, 2010).

En los Estados Unidos, en los años de Clinton se dio una reforma del *welfare as we know it,* con el Personal Responsibility and Work Opportunity Act (1996). Esta ley remplazó el programa Aid to Families with Dependent Children (AFDC), un derecho social que no era vulnerable a los cortes presupuestarios, con un programa de *workfare,* el Temporary Assistance to Needy Families (TANF), que otorgaba a las familias pobres una asistencia temporal (como máximo cinco años) condicionada por el trabajo del

beneficiado *(work first),* y sujeta a las limitaciones presupuestales, y que hubo de representar una profundización de la residualización de los programas enfocados en la reducción de la pobreza (Kenworhty, 2004). Este programa disminuyó significativamente la nómina de la asistencia, pero tuvo como consecuencia el aumento de la pobreza entre los asalariados pobres (obligados a aceptar cualquier empleo a cualquier salario) y entre los desempleados de largo plazo (Caraley, 2001, *apud* Pierson, 2006).[12]

¿Cómo fueron políticamente posibles esas reformas? Según la "nueva política" de Paul Pierson (1996), las reformas se vuelven difíciles porque los regímenes, inadvertidamente, desarrollan una lógica política distinta a la tradicional política de clases. En esta nueva lógica, las políticas de cortes genéricos a los impuestos serían menos atractivas políticamente porque alcanzarían a un electorado difuso, no organizado políticamente, mientras que el mantenimiento o incluso la expansión de las titularidades existentes encontraría apoyo en un grupo de votantes fuerte y organizado. Pero las reformas a que se refiere Pierson son las que promueven cambios de regímenes; dentro de los regímenes, sin embargo, es razonable suponer que ciertas reformas sean mejor aceptadas que otras, sobre todo las que mejor se alineen con sus características definidoras. En los *welfare states* residuales, el gasto social es relativamente bajo y la tributación progresiva es relativamente más importante (véase el cuadro V.2): las reformas en el sentido de retracción, que impliquen una menor presión en los impuestos y una disminución de beneficios para una capa marginal de la población, son relativamente más fáciles, en comparación con los grandes *welfare states,* que gastan mucho en programas universales y tienen una tributación general relativamente menos progresiva. De hecho, Yang y Barret (2006) han mostrado que las reformas en el sentido de privatización del único programa "universal" estadunidense —la *Social Security*— nunca se pudieron realizar debido a la falta de apoyo político, por más que se haya propalado la insolvencia inminente del sistema.[13] Del mismo modo, aparentemente los cortes en programas para *homeless,* de cuidados para adultos mayores pobres y en el *Medicaid* (seguro de salud para los pobres), como los que ocurrieron en 2001, encontraron menor resistencia que las reformas propuestas para el *Medicare* (seguro de salud para adultos mayores).[14]

Se puede evaluar este conjunto de características en términos de su efectividad en reducir pobreza y desigualdad. A pesar del énfasis en políticas y transferencias enfocadas en la población más pobre y en impuestos progresivos, que lo diferencia de los demás países de la OCDE, ese régimen fue el que generó los mayores niveles de pobreza relativa y absoluta, así como de desigualdad en el bloque, ya fuera en términos de la renta de mercado, ya de la renta disponible (Fritzell y Ritakallio, 2010; Mahler y Jesuit, 2006; Esping-Andersen, 1999; Kenworthy, 2004; cuadro V.3, anexo 1). En particular, en los años 2000 la pobreza afectó a 50% de las madres solteras en los Estados Unidos, grupo objetivo de transferencias focalizadas, mientras que alcanzó sólo a 10% en Finlandia, que

ha adoptado transferencias principalmente universales (Kangas y Palme, 2005).

En ese grupo de países, la participación de gastos e impuestos en la redistribución es comparativamente más favorable a los impuestos (en los Estados Unidos esa proporción es de casi 40% de la redistribución, mientras que en los demás *clusters* no llega a 30% del total; véase el cuadro V.3); además, las transferencias focalizadas se destacan en el conjunto de las transferencias (a diferencia del grupo nórdico). Con todo, la variable clave que explica la baja capacidad de redistribución de ese régimen es la dimensión del gasto social bruto, que equivale a casi la mitad del gasto del grupo de los países nórdicos. Hay una fuerte evidencia de que cuanto menos universales sean las políticas, menos redistributivo es el régimen, porque el gasto social tiende a ser menor (Gelbach y Pritchett, 1997; Korpi y Palme, 1998; Esping-Andersen, 1990; Esping-Andersen y Myles, 2009). Otro factor es el peso del notoriamente regresivo gasto tributario (exenciones y deducciones tributarias ligadas a programas de previsión, planes de salud y otras políticas sociales privadas), que como proporción del PIB es el más alto de los países de la OCDE (Adema y Ladaique, 2005). En el caso de los Estados Unidos, el gasto social bruto que en 1999 fue de 16% del PIB, sube hasta más de 24% del PIB, nivel equivalente al gasto social bruto promedio de los países desarrollados, cuando se computa el gasto tributario (exenciones, subsidios y deducciones fiscales).[15] En comparación con los demás países desarrollados, el gasto tributario estadunidense como proporción del PIB es en promedio cuatro veces mayor (Hacker, 2002). Con todo, sólo una parte de este gasto es redistributiva (el *Earned Income Tax Credit,* impuesto de renta negativo que transfiere un crédito tributario a los trabajadores pobres);[16] la mayor parte es absorbida como incentivo al bienestar proporcionado por los patrones y a la adquisición de beneficios individuales, tales como los planes de jubilación privados.[17] De modo general, el grado de cobertura y el valor de los beneficios se inclina a favor de los estratos superiores de renta, al contrario de lo que ocurre con beneficios “universales" como la *Social Security* y el *Medicare* (Hacker, 2002). Para darse una idea de las magnitudes, Hacker (2002) calculó que dos tercios de los 100 000 millones de dólares gastados en 1998 en subsidios tributarios anuales para jubilaciones y cuentas individuales de jubilación se destinaron al 20% de los más ricos, mientras que sólo 12% para el 60% de los más pobres. En el caso de la salud, el subsidio tributario total para el seguro de salud ofrecido por el patrón, que totalizó 100 000 millones de dólares en 1998, también se concentró en los estratos superiores de renta. Incluso sin considerar los estratos inferiores de renta (debajo de 15 000 dólares), que normalmente tienen acceso al programa público *Medicaid*, el valor anual promedio de todos los beneficios tributarios federales para el seguro de salud equivalía a 296 dólares para familias con renta entre 15 000 dólares y 20 000 dólares, y llegaba a 2 357 dólares para aquellas con rentas de 100 000 dólares o más.

En la constitución del *cluster,* hay casos famosos por el cambio de régimen. El principal es el del Reino Unido, que en la posguerra había implementado el primer *welfare state* universal, llegando al decenio de 1980 como miembro del *cluster* liberal (con un índice mediano de “liberalismo" en la clasificación de Esping-Andersen, 1990) y que pone en acción a lo largo de la década de 1990 reformas que incrementaron la mercantilización, la privatización y la dualización del *welfare,* al adoptar políticas de *welfare to work* semejantes a las estadunidenses.[18] En realidad, según Esping-Andersen (1999), los respectivos *welfare states* del Reino Unido y Dinamarca eran muy similares en la posguerra en virtud de dos motivos principales: primero, porque el *welfare state* inglés, aunque universal, era de hecho pequeño, debido a que la demografía y el mercado de trabajo en la posguerra habían sido favorables y, segundo, porque en Dinamarca aún no se habían implementado plenamente muchas de las políticas socialdemócratas que la caracterizarían como miembro del *cluster* en el año de 1980, especialmente las políticas *women friendly.* Los datos de Castles (2004) confirman que el *catching up* nórdico se dio efectivamente entre los años de 1970 y 1980, cuando se convierten en líderes, en términos del gasto e innovaciones cualitativas. Un tercer elemento es el universalismo básico de las transferencias de renta británicas: su desuniversalización efectiva se debió a la pérdida del interés de la clase media por causa del valor diminuto (y decreciente, a lo largo del tiempo, gracias a políticas de reajuste que las desvalorizaban) de las transferencias universales, y a la opción por formas privadas de provisión (los planes privados de previsión con incentivos tributarios), todo lo cual ayudó a configurar una dualización del bienestar con un “universalismo básico" (Kerstenetzky, 2006). Cronológicamente, la reducción de las titularidades en el Reino Unido se empieza a dar ya en el decenio de 1970, en respuesta a la crisis económica, y se profundiza a partir de los años ochenta (Pierson, 2007), con la intensificación de políticas focalizadas, la ausencia de regulación del mercado de trabajo y la adopción de las políticas de *welfare to work.* En los noventa, un *third way* de Estado de bienestar intenta oponer a la provisión pública tradicional y a la retracción del Estado de las reformas neoliberales de Thatcher un Estado capacitador o facilitador, “más pequeño, pero más astuto". Pero el intento de reconciliar una base tributaria restricta, gastos sociales limitados y reforma del Estado de bienestar hacia políticas activas subestimó la necesidad de redistribución requerida para la reducción significativa de las desigualdades (Pierson, 2007; Kenworthy, 2008). En la evaluación de Kenworthy (2008), incluso los mejores resultados obtenidos en términos del incremento en años recientes de la renta de las familias en los porcentuales más bajos de la distribución todavía sitúan al Reino Unido en una zona más próxima de los resultados estadunidenses que los obtenidos por los países nórdicos.

Otros dos casos de cambio de régimen son los de Australia y Nueva Zelanda, países que fueron especialmente afectados por las políticas de desregulación del mercado de

trabajo, ya que sus estrategias redistributivas se hallaban arraigadas precisamente en instituciones del mercado de trabajo (por ejemplo, el control institucional sobre el nivel de los salarios y sobre las condiciones de trabajo). Al desmontarse los sistemas de arbitraje salarial, la desigualdad aumentó significativamente en ambos países en las décadas de 1980 y 1990. A pesar de eso, siguen manteniendo impuestos y transferencias muy progresivas. En el mundo liberal, Australia y Nueva Zelanda (y en cierta medida también el Reino Unido) se diferencian de los Estados Unidos por sus transferencias progresivas[19] (Castles, 2010).

De hecho, en los Estados Unidos, como vimos, a pesar del apoyo relativo a los impuestos progresivos, las transferencias líquidas son menos progresivas que en los demás países, en virtud del gran número de exenciones fiscales, las cuales son muy regresivas, incluso cuando se atenúan por los muy progresivos créditos tributarios para los trabajadores más pobres que se habrían de adoptar también en el Reino Unido en el decenio de 1990 (Mann, 2008).[20] El Reino Unido diverge de los Estados Unidos en la medida en que las transferencias son mucho más importantes que los impuestos en la redistribución (a semejanza de los países europeos continentales), y entre las transferencias, las no relacionadas con jubilaciones tienen el doble de peso que éstas (lo cual es similar al régimen nórdico) (véase el anexo V.1 de este capítulo). Con todo, el peso de las transferencias focalizadas es, en consonancia con el régimen liberal, muy importante. Además, en función de un mercado de trabajo muy desregulado y de mayores premios a la calificación, incluso el gran esfuerzo de redistribución de Australia y del Reino Unido todavía mantiene la desigualdad de la renta disponible de esos países en un nivel superior al de los países europeos continentales (anexo V.1).

b) *El régimen conservador-corporativo*

El régimen conservador corporativo de la posguerra se caracteriza por un grado intermedio[21] de desmercantilización —obtenido, sobre todo, por la generosa política de jubilaciones y pensiones, las cuales son de contribución obligatoria para los trabajadores regulares y sus patrones, y las administran los pares sociales—,[22] por una estratificación social que segmenta a lo largo de los estratos ocupacionales (la miríada de categorías) y el estatus laboral (antigüedad, empleo público versus privado), por la importancia diminuta del segmento privado de provisión de bienestar, de la asistencia social focalizada y de los servicios sociales públicos, y por un bajo grado de desfamiliarización (Esping-Andersen, 1990, 1999, 2009; Pierson, 2007; Castles, 2004; Palier y Martin, 2007; Palier, 2010).

Las características comunes de los países que componen el régimen —Alemania,

Francia, Austria, Bélgica y, en menor medida, Holanda (Palier, 2010)—[23] incluyen la seguridad social como principal mecanismo de provisión de bienestar. El acceso a los beneficios sociales, principalmente monetarios, se basa en el trabajo y en la duración de la contribución, y los beneficios son proporcionales a las ganancias anteriores. La seguridad se financia principalmente con contribuciones de trabajadores y patrones, y se gobierna con fondos de seguridad social colectivos obligatorios (y no por el gobierno, ni por el sector privado) (Palier, 2010).

Ese importante sistema de transferencias, también conocido como “modelo de seguridad social" (Castles, 2004), se basa principalmente en formas colectivas de solidaridad ocupacional para cubrir los riesgos sociales[24] asociados a una sociedad industrial, entre los cuales *no* se incluyen el desempleo duradero, la mayor vulnerabilidad al desempleo ni la inseguridad económica de los trabajadores poco calificados y de los jóvenes y las familias disfuncionales. Fundamentado en la premisa del empleo pleno y estable del jefe de familia masculino y de estructuras familiares estables, este régimen garantiza derechos sociales directamente a los jefes de familia. Tales derechos se universalizan por medio de la relación contractual y de las relaciones familiares, al extenderse a todos los empleados con contratos formales de trabajo y a sus dependientes (esposas e hijos). Como dice Palier (2010), el universalismo de Beveridge se alcanza con medios bismarckianos; de hecho, la cobertura de la seguridad social, en función del pleno empleo, se vuelve casi universal en el decenio de 1970.

No obstante, el principio distributivo que rige la asignación de beneficios es el principio de la equivalencia (proporcionalidad a la contribución) (Palier y Martin, 2007; Palier, 2010; Esping-Andersen, 1990, 1999). Así, a pesar de ser universal, la cobertura es fragmentaria y heterogénea, al reflejar las segmentaciones en la fuerza de trabajo, y se destinan los mejores beneficios a los trabajadores del *core* industrial y a los servidores públicos, en detrimento de los trabajadores rurales y autónomos y de los inmigrantes (el tipo de segmentación varía por país). Además, los beneficios que reciben las mujeres son inferiores a las ganancias plenas de sus maridos. Las familias (que en general abarcan tres generaciones), por medio del trabajo doméstico de esposas, hijas o nueras, se proporcionan a sí mismas los servicios de cuidado requeridos por los niños y los adultos mayores. Por lo tanto, el empleo femenino es especialmente bajo (así como el empleo de los mayores); de hecho, es el más bajo de los tres *clusters* (véase el cuadro v.2). La protección al empleo del trabajador del *core* industrial se suma a los altos costos del empleo para convertir a este régimen en el que posee el más alto grado de reglamentación del trabajo, con una estructura salarial muy comprimida. En conjunto con la política de manutención pasiva de la renta (seguro de desempleo, auxilio de enfermedad, de accidentes e incapacidad), el empleo protegido del trabajador del *core* se justifica por el familismo y bajo empleo femenino; es exclusivamente mediante la renta activa o pasiva

del jefe de familia como se promueve el bienestar de los demás miembros.

La época plateada se manifestó, entre otros síntomas, por las altas tasas de desempleo, consecuencia de la crisis económica de mediados de la década de 1970 y de las transformaciones económicas subsecuentes. Los países de este *cluster* reaccionaron, confirmando la lógica del régimen, mediante la adopción de políticas de reducción de la oferta de trabajo y la provisión de servicios de cuidado por las familias. Se accionaron jubilaciones precoces, reducción de la jornada de trabajo y políticas pasivas de mercado de trabajo (seguro de desempleo y asistencia a la incapacidad) para reducir la oferta de trabajo. El bienestar de las mujeres y los jóvenes, quienes por lo general estaban fuera del mercado, se proporcionó mediante arreglos familiares. Con todo, mientras que el empleo del trabajador *core* del régimen se siguió protegiendo, el desempleo de jóvenes y de trabajadores no calificados creció mucho, generando una segmentación en el mercado de trabajo entre los *insiders,* protegidos y con buenos salarios, y los *outsiders,* cuya inserción en el mercado era precaria y que eran candidatos a la asistencia social, la cual empieza a desarrollarse como un “residualismo conservador" (Esping-Andersen, 1999) a partir del decenio de 1980. Mientras que las familias se siguieron autoadministrando los cuidados que requerían, el segmento de servicios sociales de cuidado se mantuvo subdesarrollado (con excepción de Francia). La economía política de la reforma es esencialmente la misma que sustenta al régimen: ya que las titularidades y la protección al trabajador del *core* representan el acceso a derechos sociales para los demás miembros de la familia (jóvenes y mujeres), quienes siguen marginados en el mercado de trabajo, el apoyo “popular" a esas políticas es considerable.

De hecho, las reformas que pretendían reducir las titularidades de los trabajadores del *core* enfrentaron resistencia política importante y sólo lograron prevalecer en el decenio de 1990, ante la insistencia de la Unión Europea y a cambio de varias concesiones (Seeleib-Kaiser, 2008; Palier y Martin, 2007; Palier, 2010). Un elemento importante para entender la resiliencia inicial del sistema es la participación principalmente indirecta del Estado en la provisión de seguridad social, en la forma de obligatoriedad del esquema de contribuciones, cuya administración sigue en manos de los pares sociales. La pérdida de beneficios, que con las reformas se tornaron más actuariales que redistributivos, horizontal y verticalmente, se negoció con los sindicatos a cambio de financiamiento por parte del Estado de beneficios no contributivos. Se estableció entonces un mínimo social para adultos mayores, incapacitados y desempleados de larga duración, y además se fijó un monto crediticio relacionado con las contribuciones para los periodos de desempleo debido a la falta de trabajo, formación de familia y otras contingencias (Palier y Martin, 2007; Palier, 2010). Según Palier (2010), estas negociaciones tuvieron como consecuencia la introducción de un nuevo mundo de trabajadores “atípicos" mediante el desarrollo de beneficios no contributivos financiados por impuestos y, como ya se ha

mencionado, habrían consolidado un residualismo conservador, lejano del universalismo corporativo de la década de 1970.

Desde el punto de vista de la redistribución, los efectos notables de la reducción de la desigualdad realizados en los países del *cluster* se deben principalmente a la redistribución horizontal (a través del ciclo de vida), y no tanto a la redistribución entre pobres y no pobres. El peso de la transferencias en la redistribución es mucho más alto que el de los impuestos (alcanzando en Francia el equivalente a 90% en 2004) a diferencia del régimen liberal, siendo inferior a 60% en los Estados Unidos en 2004 (cuadro V.3 y anexo V.1). Los impuestos, a su vez, son mucho menos progresivos que en el régimen liberal, con mayor apoyo en contribuciones sociales (Palier, 2010). Y entre las transferencias, el mayor peso se da en las jubilaciones y pensiones, en promedio tres veces más grande que el de las demás transferencias (en fuerte contraste con el régimen socialdemócrata, donde se da un equilibrio entre ambas proporciones) (Esping-Andersen y Myles, 2009; Mahler y Jesuit, 2006; cuadro V.3 y anexo V.1).

El elevado tamaño absoluto de la redistribución, que se aproxima a los resultados alcanzados por el grupo de los países escandinavos (cuadro V.3 y anexo V.1), se explica por motivos distintos: en el caso de los países de régimen conservador, es el peso relativo del grupo de individuos con jubilaciones precoces, que aparece en la distribución primaria como si recibiera renta nula, el principal factor explicativo del alto monto de la redistribución (Esping-Andersen y Myles, 2009). En términos de pobreza absoluta y relativa, ese *cluster* aparece con resultados mejores que los obtenidos por el *cluster* liberal, aunque detrás de los alcanzados por el *cluster* nórdico, en que pesan los gastos brutos sociales equivalentes (cuadro V.3 y anexo V.1). Entre las razones para esta situación están, nuevamente, las distintas políticas. En este caso, lo importante es la composición familiar típica del *cluster* y su tradición familiar, todavía fuertemente marcada por el empleo exclusivo del jefe de familia masculino, lo cual aumenta el riesgo de pobreza infantil.

Además, el aumento del número de hogares con madres solteras (entre 15 y 20% de todos los hogares en el decenio de 2000, Esping-Andersen, 2009) aún no ha provocado la adopción franca de políticas de conciliación de la vida familiar con el trabajo *(women friendly),* como las guarderías universales de tiempo completo y los beneficios de familia universales (Francia y Bélgica son parcialmente las excepciones)[25] (Morel, 2007; Esping-Andersen, 2009). Estudios empíricos muestran que el empleo femenino es la mejor protección contra el riesgo de pobreza infantil (Fritzell y Ritakallio, 2010; Esping-Andersen, 2007) y que los servicios sociales son el factor aislado más importante en la posibilitación del empleo femenino (Esping-Andersen, 2009; Kangas y Palme, 2005).[26]

A partir del inicio de la década de 2000, ante la reducida efectividad de las reformas precedentes respecto al aumento del empleo y ante los gastos sociales crecientes, los

países del *cluster* han introducido reformas más profundas, *market friendly* y *employment friendly,* tales como esquemas de jubilaciones privados, reducción de jubilaciones precoces, activación de la población inactiva y desfamiliarización del cuidado, privatización parcial de los sistemas de salud (Francia, por ejemplo, creó un esquema complementario) y aumento de la participación pública en los esquemas de salud con financiamiento público,[27] además de nuevas formas de financiamiento (con reducción de la participación de las contribuciones sociales de los patrones y aumento de los impuestos directos e indirectos en varios países (Palier y Martin, 2007; Hassenteufel y Palier, 2007; Palier, 2010; Prasad, 2008; anexo v.1). Esas reformas, además de modificar la estructura del financiamiento en pro de impuestos principalmente indirectos, están alterando el eje de la administración del sistema de bienestar, de los pares sociales hacia el mercado y el Estado (Palier, 2010; Seeleib-Kaiser, 2008). Dichas reformas profundizan dualismos (Palier y Martin, 2007; Palier, 2010; Esping-Andersen, 2009) —trabajadores típicos y atípicos dentro del sistema público, adición de un componente privado al sistema público, división de la población entre asegurados *insiders* y asistidos (cuyos beneficios se otorgan tras previa comprobación de medios) o activados *outsiders* —, aunque sin afectar sustancialmente (con la excepción parcial de Francia) el todavía alto grado de familismo en esos países. La tradicional familiarización del bienestar en ese régimen sigue teniendo consecuencias negativas desde el punto de vista de la participación e independencia económica de las mujeres, de la seguridad económica de madres solteras, de la pobreza infantil y de las tasas de fecundidad declinantes que han sido responsables de la reducción de la natalidad (Esping-Andersen, 1999, 2009).

El de Holanda parece ser un caso de cambio de régimen debido a la ola de reacción ante las nuevas circunstancias (Kenworhty, 2004, 2008). A pesar de haber heredado una tradición de programas de renta generosos y universales, este país, como los demás del *cluster,* se halla inmerso en una herencia familista, la cual lo aproxima al *cluster* conservador-corporativo (Esping-Andersen, 1999). Con todo, en la ola de la reacción a la crisis de desempleo en los años 1990, el país adoptó el empleo de tiempo parcial, que hubo de contribuir a la reducción de las tasas de desempleo y que aumentó significativamente la participación económica de las mujeres, principales beneficiarias de los nuevos empleos, con un pequeño efecto de reducción de los salarios pero una reducción significativa de las desigualdades (Kenworthy, 2004; Pierson, 2006; anexo v.1). No obstante, es posible argüir que se trata todavía de una revolución incompleta, pues son empleos de tiempo parcial sin una perspectiva de carrera que, a fin de cuentas, podrían estar principalmente circulando los mismos empleos existentes entre distintos titulares (Hemerick y Visser, 2001, *apud* Pierson, 2006; Van Oorschot y Abrahamson, 2005). Además, la reducción en la tasa de desempleo podría estar reflejando la ampliación de la ayuda a la incapacidad, una política de reducción de la oferta de trabajo

típica del *cluster* conservador-corporativo (Kenworhty, 2004).

c) *El régimen socialdemócrata*

El régimen socialdemócrata se caracteriza por un alto grado de desmercantilización, con derechos sociales universales abarcadores y generosos —el conjunto de riesgos sociales que se considera digno de cobertura es el más amplio de todos los regímenes y el nivel de los beneficios es generoso—;[28] por la provisión pública de servicios sociales; por una estratificación social con alto grado de universalización, con servicios iguales para todos, transferencias universales para las familias y jubilaciones y pensiones básicas iguales, con una diferenciación, dentro del sistema público, en función de las ganancias en el mercado, y por el alto grado de desfamiliarización, con la presencia masiva de domicilios de dos trabajadores y una alta tasa de empleo para mujeres y adultos mayores (Esping-Andersen, 1990, 1999, 2009; Esping-Andersen y Myles, 2009; Pierson, 2006; Kautto, 2010; Kangas y Palme, 2009, 2005; Fritzell y Ritakallio, 2010; cuadro V.1.1).

Dotado de tales características, este régimen, que incluye a Dinamarca, Finlandia, Noruega, y Suecia,[29] se estableció entre los decenios de 1960 y 1970 y maduró en los ochenta —habiendo sido precedido por décadas de expansión continua a partir de las primeras iniciativas socialdemócratas en el decenio de 1930—, y se benefició de la larga hegemonía socialdemócrata que incorporó y perpetuó la norma del universalismo. A diferencia del pasado laborista y clasista inglés, neozelandés y australiano, volcado hacia el fortalecimiento de los sindicatos, del salario mínimo y de instituciones de negociación colectiva, la política socialdemócrata escandinava, que también se desarrolló mediante el sistema de relaciones industriales, se realiza principalmente gracias a una coalición de clases y de una concertación amplia de intereses que establece el universalismo, en vez del clasismo, como la base de solidaridad social y plataforma de políticas públicas. Al inicio, la alianza se estableció entre los trabajadores urbanos y los pequeños propietarios rurales; en la posguerra, se amplió para incluir a la clase media, quien paga impuestos altos y a cambio recibe servicios de calidad y transferencias de renta que cumplen con sus expectativas (Esping-Andersen, 1990; Pierson, 2007; Klausen, 2001; Castles, 2010).

Además de la política universalista de izquierda —que en diferentes países formó coaliciones distintas y una ligera diferenciación en el *welfare*—,[30] otros de los factores comunes en el *cluster* fueron el *timing* de las reformas, que acompañaron las tardías industrialización y urbanización, la construcción nacional y la democracia política en esos países, las similares estructuras sociales y los valores compartidos, como igualdad de género (fundamentales para el establecimiento de titularidades individuales, transferencias a las madres solteras y beneficios para los niños a través de las madres) y la igualdad social, así como reformas que redujeron el papel de la Iglesia en la provisión del bienestar

social, en favor de una mayor responsabilidad pública local (Kautto, 2010; Ervasti *et al*., 2008).

Las características generales del *cluster* se realizan por medio de un conjunto de intervenciones específicas. Los más altos gastos sociales públicos medios, como el porcentaje del PIB, y las más altas cargas tributarias de la OCDE generan las tasas más bajas de desigualdad y pobreza (cuadro V.2 y anexo V.1) mediante las siguientes intervenciones principales.

1. Un sistema de seguridad social global y generoso, que ampara al conjunto más amplio de riesgos sociales en el área de la OCDE,[31] con un alto nivel de generosidad respecto a los beneficios, los cuales son principalmente universales, con beneficios básicos iguales en la previsión, complementados por transferencias proporcionales a las ganancias dentro del sistema público (y no fuera, como, por ejemplo, es el caso de las jubilaciones básicas públicas inglesas, que se pueden complementar con planes privados que cuentan con incentivos fiscales, lo cual genera una desigualdad de beneficios mucho mayor, *cf.* Korpi y Palme, 1998).

La lógica consiste en construir un sistema de solidaridad frente a los riesgos que garantice de manera sustentable el máximo de bienestar e igualdad, que desmarginalice y desestigmatice la protección social como algo que “sólo es necesario para los pobres". A fin de asegurar el máximo de bienestar y equidad, el sistema público se diseñó para atraer a los contribuyentes de clase media —que se benefician y parecen dispuestos a pagar los altos impuestos que de hecho pagan— (Kenworhty, 2004; Korpi y Palme, 1998; Kangas y Palme, 2009; Esping-Andersen, 1990). Además, el sistema posee un componente de eficiencia dinámica en su diseño, al incentivar la toma de riesgos por medio del alto nivel de seguridad que proporciona, la movilidad ocupacional entre los más jóvenes y la participación económica entre los más viejos (la más alta de la OCDE en que pesan las jubilaciones generosas). Se destacan, en el sistema de transferencias, las transferencias universales para familias (al contrario del régimen liberal, que favorece las transferencias focalizadas) y el seguro de desempleo, responsables en conjunto de poco menos de la mitad de la redistribución realizada mediante las transferencias (anexo V.1).

2. Políticas de conciliación de la vida familiar con el trabajo. Un conjunto de transferencias y servicios específicos han sido esenciales en la desfamiliarización del bienestar y para permitir la participación económica de las mujeres (una de las más grandes en el área de la OCDE (*cf.* Anttonen, 2005, y cuadro V.1.1), todo lo cual ha surtido efectos en relación con la seguridad económica de las familias (especialmente los niños), la equidad (igualdad de género e igualdad social) y la eficiencia. Estas políticas han resultado esenciales en la constitución y el mantenimiento de los hogares con dos trabajadores *(dual-earner households),* característicos de los países nórdicos, así como

fundamentales en la reducción de la pobreza infantil (Esping-Andersen y Myles, 2009; Fritzell y Ritakallio, 2010). Entre las políticas más importantes están las licencias parentales, los beneficios para los niños (prestaciones familiares), la provisión pública de servicios sociales de cuidado (guarderías y los servicios de cuidado a los adultos mayores, principalmente en el hogar) y el impuesto sobre la renta individualizado (Kenworthy, 2008). Las licencias parentales de hasta un año, combinadas con guarderías de tiempo completo (con cobertura universal), fueron decisivas para que la participación femenina alcanzara los mismos niveles que la masculina, y para que se elevara señaladamente el empleo de las madres solteras en este régimen (Esping-Andersen, 1999, 2009; Kangas y Palme, 2005). También fueron importantes para favorecer la opción de “tener hijos", que se reflejó en un aumento reciente en la tasa de fecundidad (Esping-Andersen, 2009) (1.91 en Escandinavia en 2009, cuadro V.1.1). Finalmente, hay que mencionar el papel de la individualización de beneficios y de impuestos sobre la renta en el apoyo a los hogares de dos trabajadores (Ervasti *et al.*, 2008; Lindert, 2004; Kenworthy, 2008; Esping-Andersen, 2009).

3. Hincapié en los servicios. Entre los países de la OCDE, el *cluster* socialdemócrata es el que más destaca los servicios sociales en su estructura de gastos, llegando a gastar cerca de 10% del PIB en este renglón (sin incluir los gastos en educación). Dentro de estos servicios, se destacan los cuidados para niños pequeños y adultos mayores. Tal énfasis tiene muchas funciones, todas de algún modo conectadas con la sustentabilidad económico/financiera y la equidad del sistema de bienestar (los efectos económicos conocidos de esas políticas se resumen en el anexo V.2). A corto y medio plazo, esos servicios —universales, de calidad, sustitutos genuinos del cuidado doméstico— posibilitan la opción del trabajo femenino, ya que los cuidados domésticos, incluso en este régimen, suelen recaer principalmente en las mujeres. Otro efecto de los servicios externos de cuidado —asociado a las licencias parentales, prestaciones familiares y empleo femenino— fue la mayor dedicación relativa de los hombres al cuidado de los hijos, y no sólo porque tales políticas públicas hubieran aumentado el poder de negociación de las mujeres en la división doméstica del trabajo, sino también porque una menor necesidad absoluta de cuidado doméstico aparentemente hizo más atractiva la participación masculina[32] (véase Esping-Andersen, 2009, para las evidencias conocidas). A largo plazo, las guarderías y la educación infantil públicas han sido esenciales en los resultados educacionales, tales como la reducción de la desigualdad educativa que se observa en los bajos índices de dispersión en el promedio de los buenos resultados obtenidos por esos países en el examen estandarizado PISA / OCDE (Esping-Andersen, 2009, y anexo V.2). Los efectos en el mercado de trabajo aparecen en la asociación positiva entre rendimientos y educación infantil, y entre ésta y la movilidad ocupacional y social ascendente, tanto como en la reducción de las desigualdades económicas

intergeneracionales en los países nórdicos (Esping-Andersen, 2009; Kangas y Palme, 2005); ello en línea con las previsiones de teorías contemporáneas de la educación (Heckman y Carneiro, 2003). Gracias a estas políticas se reducen los riesgos sociales ligados con la clase social o la generación. Además de estos efectos, el crecimiento del segmento de servicios sociales *públicos* ha sido responsable del aumento en el empleo, principalmente el empleo femenino y, en este caso, si se consideran las características de precariedad típicas de los servicios personales, de un empleo estable. Los servicios sociales de cuidado son universales y, cuando no son gratuitos, se subsidian adecuadamente con subsidios progresivos (Dinamarca). A fin de preservar estas características, apoyar el empleo femenino de tiempo completo y permanecer atractivos para los contribuyentes de clase media, éstos son servicios de alta calidad, permanentemente disponibles. Sin embargo, son políticas caras, que absorben cerca de 3% del PIB de esos países (guarderías y educación infantil, más los servicios para adultos mayores). El retorno económico, en términos de recaudación pública derivado del empleo femenino facilitado por esas políticas, se estima en 43% del gasto inicial en 10 años (Esping-Andersen, 2007, 2009), y esto sin tomar en cuenta las ganancias económicas derivadas de mejores desempeños educativos, de mejores condiciones de inserción en el mercado de trabajo y del ahorro de recursos en la asistencia social.

4. Asociación de políticas sociales y políticas de empleo /mercado de trabajo. Un aspecto característico del régimen socialdemócrata es la interacción entre las políticas sociales clásicas (transferencias y servicios) y las políticas de mercado de trabajo. Muchas de las políticas sociales se diseñaron para apoyar activamente el empleo, y no exclusivamente como políticas de mantenimiento de la renta en la ausencia de empleo, del mismo modo que políticas de mercado de trabajo, en asociación con las políticas sociales, se diseñaron para promover el empleo, no siempre para protegerlo vía la reglamentación —aunque estos aspectos también existían, en el caso específico de la reglamentación, más en algunos países (Suecia) que en otros (Dinamarca)—. El objetivo primordial de las políticas de mercado de trabajo, en asociación con las políticas sociales tradicionales de mantenimiento de renta, que tienen prioridad en este régimen, llegando a absorber más de 1% del PIB (la cifra más alta entre los *clusters* de la OCDE), consiste en apoyar la movilidad ocupacional, desde un empleo actual hacia un programa de entrenamiento o reciclaje, y finalmente para otro empleo; desde el desempleo hacia un programa de entrenamiento o reciclaje, y finalmente hasta un empleo; o incluso hacia alguna forma de empleo protegido, en el caso de grupos específicos, como jóvenes, discapacitados o adultos mayores. En estas políticas existe un componente de mantenimiento de renta (el seguro de desempleo es uno de los beneficios) y un componente de servicios (educación / entrenamiento profesional, servicios de colocación). Este apoyo es efectivo para un mercado de trabajo altamente competitivo

que exige la flexibilidad, y para la fuerza de trabajo, que requiere seguridad económica y posibilidades genuinas de elegir una ocupación y tener movilidad social. Un segundo objetivo de esas políticas —el aumento del empleo— no tuvo los efectos esperados, de acuerdo con las evaluaciones recientes (Lindert, 2004; Esping-Andersen, 1999), y se les puede atribuir una tasa de éxito relativamente modesta en ese respecto: cerca de 30% de éxito en el empleo de personas que en ausencia de esas políticas no lo hubieran encontrado. Según las evaluaciones de Lindert (2004), el éxito en términos de empleo parece haber sido mayor entre las mujeres, quienes habrían mostrado más receptividad a los componentes de escolarización / entrenamiento involucrados en esos programas. Los resultados positivos, en términos del producto, parecen estar más relacionados con los aumentos de la productividad, gracias a la inclusión de trabajadores menos productivos en los programas de mercado de trabajo activo, que propiamente con el aumento del empleo (Lindert, 2004). Sin embargo, el objetivo de movilidad ocupacional aparentemente tuvo mayor éxito: el *cluster* tiene los mejores resultados dentro del área de la OCDE.[33] Este aspecto se ha considerado especialmente deseable en vista de las transformaciones en el mercado de trabajo en los últimos dos decenios, lo cual sugiere que las mejores oportunidades para la reducción de las desigualdades posiblemente se estén desplazando hacia la reducción de las desigualdades de renta permanente (la renta obtenida a lo largo de la vida). De un modo general, las políticas de mercado de trabajo activo son para jóvenes, involucran la transición entre el sistema educativo y el mercado de trabajo, de apoyo para una relación contractual menos estable y promisoria, y como trampolín hacia posibilidades profesionales más atractivas. Son políticas que responden a los riesgos sociales del desempleo duradero, de la trampa de los empleos precarios y de baja calificación, a los cuales los jóvenes son más vulnerables. Sin embargo, las políticas activas nórdicas también promueven el empleo de los trabajadores mayores y de otros grupos vulnerables. Dos elementos han sido esenciales en el éxito de estas políticas: en primer lugar, la adecuación de los beneficios monetarios, de modo a que de hecho representen esquemas de mantenimiento de renta y seguridad económica; en segundo lugar, la efectividad de los servicios ofrecidos, que incluyen programas de entrenamiento o de reciclaje *de largo plazo* (y no programas de corta duración, como los que caracterizan al *workfare* inglés y muchas de las políticas de activación europeas), así como la coordinación para la colocación o recolocación en el empleo, involucrando a agencias y empresas en redes efectivas.[34] Existe otra interacción importante entre políticas de cuidado y políticas activas de mercado de trabajo. En este sentido, el informe conjunto de los ministerios daneses de Asuntos Sociales y de Educación (OCDE, 2000) sobre los programas de guarderías y educación precoz es revelador de sus múltiples intenciones, que incluyen los efectos esperados en el mercado de trabajo. Al observar que las guarderías funcionan con grupos pequeños y profesores especializados con

formación superior, con un horario de tiempo completo y combinando varias actividades, un conjunto de las cuales se dirige explícitamente al desarrollo infantil (habilidades cognoscitivas), el informe señala el potencial de la política para el desarrollo de capacidades que serían útiles en un mercado de trabajo altamente "voluble". En segundo lugar, uno de los objetivos de la política consiste en atraer a hombres para que ejerzan la función de instructores y de esta manera contribuyan a mitigar la transmisión de las tradicionales normas de género que todavía le atribuyen a la mujer la función del cuidado infantil. Un tercer aspecto es el conjunto de opciones que se abren para los jóvenes que, en los primeros años en el mercado de trabajo, optan por trabajar con niños pequeños, con la posibilidad de complementar los años de formación especializada con otras especializaciones y de seguir distintas trayectorias ocupacionales. Finalmente, la provisión de servicios públicos se considera como una importante fuente de creación de nuevos empleos: empleos en el sector de servicios, que sin embargo son estables y pueden, en asociación con las políticas activas, indicar nuevos derroteros en el mundo del trabajo.

5. Redistribución firmemente basada en el gasto. A diferencia del régimen liberal, la alta redistribución de este régimen en promedio se basa más en el gasto social (proporcionalmente, los mayores gastos en el área de la OCDE) que en los impuestos y se financia mediante impuestos relativamente menos progresivos, con una participación relativa de los impuestos sobre el trabajo que es mayor que la de los impuestos sobre el capital (negocios e inversiones), de los impuestos sobre el consumo, que la de los impuestos sobre la renta (las alícuotas para las rentas más altas se encuentran entre las más bajas de la OCDE), y de los impuestos sobre los bienes de consumo *addictive* (alcohol, tabaco, gasolina), que los impuestos sobre los demás bienes, los cuales son impuestos típicamente regresivos (Lindert, 2004; cuadro V.2 y anexo V.2).[35] Pero esos países también tienen las alícuotas marginales más bajas entre la población pobre (comúnmente, no se tributan las prestaciones familiares universales), aunque sea posible, en consecuencia, que tengan la carga tributaria más alta sobre las capas medias de la renta (Lindert, 2004). Las ventajas que se suelen señalar de este esquema tributario son la ausencia de incentivos adversos respecto al trabajo, para las capas más bajas de renta, y respecto a las inversiones, para las capas más altas de la renta (Lindert, 2004), la amplia base tributaria proporcionada por contribuciones sociales y los impuestos sobre el consumo, y una economía política más consensual.[36] En relación con el gasto social, las transferencias son más importantes que los servicios, como es la norma entre los países de la OCDE, pero la razón servicios / transferencias es la más alta del bloque, denotando la prioridad del régimen en desplazar la estructura de las oportunidades hacia una mayor igualdad. Sin embargo, a pesar de la dificultad del cálculo de los efectos de los servicios públicos sobre la desigualdad, indicativamente se estima que en ese régimen dos tercios de la redistribución se realizan mediante las transferencias y el tercio restante mediante

los servicios (Esping-Andersen y Myles, 2009). La redistribución por medio de los servicios tiene un efecto directo, a saber, los fuertes subsidios públicos (en general, con un componente progresivo) a su consumo, los cuales influyen progresivamente en los presupuestos familiares, así como un efecto indirecto, vía el acceso a oportunidades decisivas para la generación de renta. Este último efecto no se capta en las estimaciones usuales de la redistribución. La redistribución vía transferencias, en el caso de los países nórdicos, se destina en igual proporción a las jubilaciones / pensiones, por una parte, y a las demás transferencias (que son principalmente universales y que tienen los mayores efectos redistributivos), por otra parte —pero todas, excepto las prestaciones familiares, se tributan progresivamente— (Prasad, 2008; Mahler y Jesuit, 2006; anexo V.1). En este caso, la diferencia más significativa se da respecto al mundo conservador-corporativo: el resultado de la redistribución es casi idéntico en ambos *clusters,* pero la razón, como ya vimos, es diferente, ya que en el *cluster* conservador-corporativo, el peso de las jubilaciones y pensiones es significativamente más alto que el de las demás transferencias. En el régimen liberal, las demás transferencias son más importantes que las jubilaciones, pero, además de ser menos redistributivas, sobre todo se focalizan, con un papel diminuto para el seguro de desempleo (anexo V.1). De un modo general, el *welfare state* socialdemócrata actúa de dos maneras sobre la desigualdad: *ex post,* por medio de impuestos y transferencias con las características mencionadas, y *ex ante,* por medio de la estructura de oportunidades (servicios), muy orientada hacia la población activa (en particular, jóvenes y mujeres). Esta última intervención repercute sobre la desigualdad en la renta primaria, gracias al apoyo al empleo, en particular el empleo femenino. En el régimen nórdico, se considera que el empleo es la mejor estrategia para la reducción de la desigualdad de la renta domiciliaria.

Cuando nos ponemos a revisar el análisis de las desigualdades, podemos comprobar que es éste el régimen con los más bajos índices de desigualdad, ya sea en la distribución primaria, ya sea en la distribución de la renta disponible (cuadro V.2 y anexo V.1). Las diferencias respecto al régimen liberal se vuelven especialmente evidentes si observamos las desigualdades de la renta disponible, más que si enfocáramos la renta primaria. Con todo, las semejanzas entre las desigualdades primarias en ambos regímenes disimulan realidades diferentes. En primer lugar, el premio a la educación en los países nórdicos es inferior al de los países del régimen liberal (especialmente, los Estados Unidos y Gran Bretaña: Acemoglu, 2002; Goldin y Katz, 2008; Esping-Andersen, 2009), lo cual indica una estructura de oportunidades más equitativa, especialmente si se hace la comparación con Dinamarca, que a semejanza de los países del régimen liberal tiene un mercado de trabajo muy poco reglamentado. En segundo lugar está la cantidad significativa de personas que en los países nórdicos tienen una renta de mercado nula, ya que reciben transferencias gubernamentales de varios tipos (licencias y becas). Igualmente, la

comparación con los países del régimen conservador-corporativo revela diferencias importantes más allá de los similares niveles de la desigualdad de renta primaria y de renta disponible. La principal es la naturaleza de las transferencias responsables tanto por los altos niveles de desigualdad de la renta primaria como por el gran esfuerzo de redistribución, principalmente horizontal, representado por los gastos adicionales en jubilaciones precoces en el régimen conservador-corporativo (Esping-Andersen y Myles, 2009).

Desde el punto de vista de los resultados en términos de pobreza, el régimen nórdico sobresale con los menores índices de pobreza posredistribución, ya sean promediados o que se den en los grupos de riesgo específicos, como familias con hijos, adultos mayores, familias de madres solteras o familias de un solo individuo, destacando como las principales intervenciones públicas reductoras de pobreza el empleo femenino (principalmente de madres solteras) y las transferencias a las familias (Fritzell y Ritakallio, 2010; Esping-Andersen y Myles, 2009; Esping-Andersen, 1999, 2009; cuadro V.2 y anexo V.1). Generalmente, la pobreza es menor cuanto mayor sea el *welfare state:* incluso si se controla por la demografía, con un *welfare state* al estilo estadunidense, la pobreza infantil en los países nórdicos sería entre dos y tres veces mayor (Esping-Andersen, 1999). Aun cuando los regímenes no se diferencien mucho respecto a la pobreza de la *renta de mercado,* cuya causa común sería el envejecimiento de las sociedades y la precariedad de los mercados de trabajo, Fritzell y Ritakallio (2010) documentan para las décadas de 1980, 1990 y 2000 las menores tasas de pobreza de la renta disponible en los países nórdicos y las mayores tasas entre los países del régimen liberal, a pesar de su utilización de las transferencias enfocadas en los más pobres. En la medida en que la diferencia, ya sea en términos de la renta de mercado, ya sea de la renta disponible, en los resultados de la pobreza entre el régimen nórdico y el régimen liberal se pueda explicar mediante las diferencias entre sus mercados de trabajo, especialmente por las bajas rentas de trabajo típicas del régimen liberal, y por las políticas de redistribución que oponen un *welfare state* robusto a otro anémico, la diferencia de fondo entre el régimen continental y el nórdico estaría relacionada con la estructura demográfica (principalmente la incidencia de hogares con una pareja de trabajadores) y la tasa de participación económica (principalmente de las mujeres). Los resultados de los autores confirman que el mayor grado de pobreza está ligado al familismo, el cual es todavía más intenso en la Europa mediterránea. Más importante que la simple reducción de la pobreza es el mantenimiento de ese resultado, especialmente si el mismo *welfare state* es responsable en parte de la renta nula de muchos individuos. También en la cuestión de la duración de la pobreza es el régimen socialdemócrata el que posee el mejor resultado (Esping-Andersen y Myles, 2009; Esping-Andersen, 1999), explicándose la menor duración por los factores relacionados con el empleo y la redistribución del

welfare state y la mayor duración, en el régimen liberal, principalmente por los cambios estructurales en las familias (aumento de la incidencia de maternidad solitaria) (Esping-Andersen, 1999), que no se compensan con una redistribución mayor.

Ya se han mencionado otros efectos positivos atribuidos, al menos parcialmente, a los *welfare states* nórdicos: las altas tasas de participación en el empleo, los bajos niveles de desempleo y las tasas más altas de participación económica de mujeres y adultos mayores (Kenworthy, 2004; Lindert, 2004).

Algunos trabajos pretenden establecer una asociación entre regímenes y resultados en la salud, especialmente la longevidad. A pesar de que la relación entre renta y salud no sea lineal,[37] parece demostrable que los efectos positivos de los niveles agregados de la renta sobre la salud sean mediados por el *welfare state* (Kangas, 2010; Mehotra y Delamonica, 2007) y que un gasto público más grande en salud esté asociado a una menor mortalidad (Lindert, 2004; Kangas 2010). El mecanismo mediante el cual el gasto en salud se traduce en mayor o menor mortalidad es su ubicación entre asistencia básica / prevención, y servicios de mayor complejidad. Los sistemas de salud públicamente financiados tienden a favorecer la primera combinación. Dado el sesgo en pro de atención básica / prevención de esos sistemas, la diferencia de longevidad entre los países se debería entonces a la desigualdad interna en la oferta de salud, que tiende a ser menor cuando el sistema es público (Lindert, 2004). No obstante, la evidencia general no denota una correspondencia entre *regímenes* y longevidad, no siendo significativamente más pequeñas las desigualdades en la salud en el régimen nórdico, por ejemplo. Prevalecen las diferencias entre los países dentro de un régimen, por ejemplo, una gran distancia separa a la igualitaria Suecia de la menos exitosa Finlandia (Kangas, 2010). Con todo, se ha probado que existe una asociación positiva y significativa entre el sistema de protección social universal y la longevidad (Kangas, 2010).

La ola de reformas neoliberales de desreglamentación del trabajo en los decenios de 1980 y 1990 no hizo mella en el principio de universalismo nórdico mismo, salvo en el hecho de que haya contribuido a la flexibilización el mercado de trabajo, como sucedió en Dinamarca. Pero, en este caso, el *locus* de compensación por la pérdida de titularidades se desplazó hacia otras instituciones del *welfare state,* con la garantía de seguridad económica y profundización de los servicios, lo cual hubo de conocerse como *flexiseguridad.* De un modo general, en esos decenios se dio una intensificación del gasto en los servicios y, dentro de éstos, una expansión más que proporcional en los gastos en guarderías y servicios a los adultos mayores, además de un asociación más fuerte entre políticas activas de mercado de trabajo y políticas pasivas, como el seguro de desempleo, con la introducción de condicionalidades. En el mercado de trabajo, las políticas de reentrenamiento y colocación ganaron mayor énfasis en detrimento de la estrategia de expansión del empleo público, que había sido tan importante en la época

dorada y el decenio de 1980.[38] La profunda crisis económica al inicio de la década de 1990, atribuible a distintos factores en cada país (Kenworthy, 2004), se superó, al final del decenio, mediante un buen desempeño económico general, que incluyó la abrupta reducción de las tasas de desempleo y franco crecimiento económico, en parte gracias al crecimiento del *welfare state* y a la revaloración de sus políticas, con un mayor énfasis en las políticas sociales productivistas. Los años de la época de plata, en consecuencia, presenciarían una expansión decisiva del *welfare state* no sólo cuantitativa, sino cualitativa, con una mayor incidencia de las políticas que actúan sobre la distribución, apoyadas por políticas pasivas y por un hincapié mayor en la perspectiva de la renta permanente, dado el énfasis en las oportunidades de vida y en la movilidad social y ocupacional de las políticas de igualdad de oportunidades.

Sin embargo, debe notarse que también ese *cluster* de países redujo los beneficios monetarios con las reformas a las jubilaciones[39] y la disminución de las tasas de reposición de los beneficios. El conjunto de reformas fue variado e introdujo una diferenciación en el *cluster:* Suecia y Finlandia realizaron las reformas más grandes, con la privatización de algunos servicios y la introducción de prácticas de gestión orientadas hacia el mercado. El riesgo de la pobreza y las desigualdades aumentó en esos países, en Suecia principalmente (Kautto, 2010; Fritzell y Ritakallio, 2010; Castles, 2004). Dinamarca fue el país que presentó los mejores resultados, y el único que experimentó una reducción en la desigualdad de la renta disponible en 2004. Pese a esos cambios recientes y a la incertidumbre respecto a los efectos futuros que las reformas desencadenaron, los aspectos distintivos del *cluster* se mantienen, especialmente al compararse con el régimen liberal. Dinamarca, más que Suecia, llama la atención por su peculiar conjunto de políticas, que generan reducciones sustentadas de la desigualdad.

El *cluster* socialdemócrata también es notable por la conciliación que ha logrado entre prosperidad económica y equidad, dos de sus objetivos explícitos, que además son el secreto del consenso político que ha conseguido construir. Además, esa conciliación fue fundamental en el desarrollo económico en ese conjunto de países, cosa que amplía el interés del modelo más allá del círculo estrecho de los países desarrollados. La cuestión del tamaño relativamente pequeño de esos países a veces se invoca como obstáculo para la reproducción de sus políticas. Parte del éxito práctico del modelo, sin embargo, se puede atribuir a la enorme descentralización de las políticas públicas, sobre todo la provisión de servicios, dotándose a los niveles locales de una gran autonomía tributaria y de gastos (Kautto, 2010; Ervasti *et al.,* 2008), lo cual en principio obviaría el factor del tamaño.

Otra idiosincrasia que frecuentemente se menciona es la homogeneidad cultural de esos países, que aparentemente facilitaría el surgimiento de una solidaridad social global. Los trabajos empíricos han buscado evaluar la importancia de este factor en la

construcción de los consensos necesarios para las políticas universalistas. Los resultados obtenidos en relación con actitudes de solidaridad para con los inmigrantes, en general menos intensas que respecto a otros grupos sociales, corroboran la hipótesis de que los niveles de solidaridad se relacionan con el grado existente de diversidad étnico-cultural (Van Oorschot, 2007). Además, un número importante de estudios esclarece las circunstancias del grado de apoyo de los individuos a la redistribución, resumiéndolas como dos: las “identidades sociales" (autointerés definido en relación con la pertenencia a cierto estrato social) y los “compromisos ideológicos y políticos" (en menor medida) (Muuri, 2010; Baslevent y Kirmanoglu, 2011; Gelissen, 2000, para Europa; Yang y Barret, 2006, para los Estados Unidos). Si así es, sería interesante poner a prueba la hipótesis de que las propias instituciones y políticas del *welfare state* tienen el potencial de influir en las actitudes de los ciudadanos en la medida en que crean fragmentaciones sociales (“identidades sociales") que fraccionan a la población en grupos de sexo, edad, clase, estatus e influyen en percepciones y normas de solidaridad (“compromisos ideológicos y políticos").

Esta hipótesis se ha confirmado de varios modos. De hecho, los *welfare states* existentes gozan del apoyo popular, a pesar de la diversidad de regímenes (Arts y Gelissen, 2001; Gelissen, 2000; Korpi, 1989; Esping-Andersen, 1990); en particular *welfare states* mayores y programas más universalistas tienden a conseguir un apoyo político más amplio (Korpi, 1989; Esping-Andersen, 1990; Korpi y Palme, 1998; Larsen, 2008). Además, se observó directamente la influencia del propio *welfare state* en las normas de solidaridad y justicia social (Arts y Gelissen, 2001), las percepciones sobre el mérito y las divisiones dentro de la sociedad (“nosotros" y “ellos") (Larsen, 2008). Algunos de los trabajos encontraron un fundamento real para la relación entre actitudes y *regímenes* de bienestar (Jaeger, 2009; Larsen, 2008). El estudio de Jaeger (2009) especificó una tipología dicotómica de regímenes, señalando que el régimen liberal promueve un apoyo más débil, y los regímenes conservador-corporativo y socialdemócrata, un apoyo más decisivo a la redistribución, pero sin desarrollar la relación de causalidad.[40] El trabajo de Larsen (2008) logra explicar y sustentar empíricamente la relación causal según la cual el régimen de bienestar afecta las actitudes de los ciudadanos respecto a la redistribución por medio de percepciones sobre el mérito y las normas de solidaridad incorporadas en las políticas y programas sociales. Según el autor, “las estructuras que caracterizan a los diferentes Estados de bienestar […] influyen en el modo en que el público percibe a pobres y desempleados, lo cual, a su vez, influye en los juicios de mérito y consecuentemente en el apoyo a la política del bienestar" (Larsen, 2008, p. 11). Al comparar las diferentes percepciones y juicios de estadunidenses y europeos, tal como se incorporan y reproducen en las instituciones del *welfare* (por ejemplo, en el grado de selectividad y generosidad de los beneficios y en las

condicionalidades laborales para la recepción de los beneficios, reflejando la norma de que la pobreza está o no bajo control del individuo), Larsen apunta que: "para los estadunidenses, la política de bienestar se relaciona solamente con los programas que comprueban los medios focalizados en los pobres. Para los europeos, la política de bienestar se relaciona con un conjunto amplio de políticas que también incluye beneficios y servicios para todos los ciudadanos" (Larsen, 2008, p. 2).[41] Por ejemplo, reformas exitosas del mercado de trabajo y políticas asistenciales que privilegian el *work first* se pueden "explicar" en relación con actitudes y opiniones desfavorables sobre pobres y desempleados, típicas de regímenes que promueven en sus instituciones de bienestar creencias en los beneficios de mercados desreglamentados.

Este conjunto de investigaciones nos permite concluir que si el *welfare state* surge de las culturas públicas nacionales, también contribuye a formarlas, constituyendo un factor mediador de la influencia de determinantes étnico-culturales sobre los niveles de la solidaridad, los cuales, de este modo, pierden su carácter determinístico.

Finalmente, varios trabajos discuten una posible convergencia entre los regímenes, como ya anticipamos en el capítulo IV.[42] Sobresalen tres conclusiones. En primer lugar, aunque hubiera habido una intensificación en la privatización de la provisión del bienestar, no se estaría dando una tendencia a la convergencia en relación con las características del régimen liberal; en particular, no estaría dándose una norteamericanización del sistema público del bienestar europeo, es decir, su residualización en la forma de políticas enfocadas en el combate a la pobreza. Todo parece indicar que las tendencias comunes hacia el aumento de la provisión privada se estarían absorbiendo *dentro* de los parámetros de los regímenes existentes y se estarían dando en conjunción con la expansión del sector público en los sectores subdesarrollados o nuevos. En segundo lugar, Starke *et al.* (2008) han comprobado una convergencia hacia arriba, entre 1980 y los primeros años del siglo XXI, en términos de gastos sociales y de cargas tributarias (manteniendo constante la proporción representada por las contribuciones a la seguridad social) en el área de la OCDE, y también en términos de transferencias monetarias y en especie.[43] Según el mismo estudio, de un modo general, el indicador de desmercantilización de Esping-Andersen (1990) se mantuvo estable, sin convergencia en el periodo. Por último, las diferencias entre el régimen socialdemócrata y el régimen conservador-corporativo han disminuido, especialmente si se toman en cuenta los indicadores de gastos sociales, gastos en servicios, esfuerzo redistributivo y desigualdad de renta disponible. Esto se debe, en parte, a un esfuerzo positivo del régimen conservador-corporativo y, en parte, a la retracción de los indicadores de los países nórdicos, especialmente de Suecia. El peso remanente del familismo en el régimen conservador-corporativo y las características propias de las instituciones del mercado de trabajo de ese régimen hacen que sean prematuras las previsiones de la convergencia en

relación con el régimen socialdemócrata.

Si hemos de creer en estas conclusiones, el delineamiento general de la tipología de Esping-Andersen sigue siendo válido. No obstante, los distintos ritmos de aproximación al modelo socialdemócrata, tanto como el alejamiento del universalismo dentro del bloque socialdemócrata, pueden justificar una reclasificación de los países.

En el cuadro V.1 se expone una perspectiva sinóptica de los tres regímenes de bienestar, en términos de las variables estructurantes y con referencia a los tres últimos decenios.

CUADRO V.1. *Variables estructurantes y los regímenes de bienestar*

	Liberal	*Conservador-corporativo*	*Socialdemócrata*
Público-privado	Privado	Público (seguridad)	Público (servicios)
Desmercantilización	Baja	Intermediaria	Alta
Estratificación	Dualismo	Estratos ocupacionales	Universalismo
Desfamiliarización	Alta	Baja	Alta
Desempleo	Bajo	Alto	Bajo
Fecundidad	Alta (reposición)	Baja	Alta (reposición)

FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO V.1.1. *Indicadores cuantitativos de mercantilización (empleo de trabajadores mayores, 55-64 años), desfamiliarización (empleo femenino), desempleo, desmercantilización (gasto % PIB) y tasas de fecundidad, 2009*

	Liberal	*Conservador-corporativo*	*Socialdemócrata*
Mayores	64.5	47.3	65.8
Mujeres	73	68.5	77
Desempleo (2008)	5.1	5.7	4.6
Gasto % PIB-2007	17.4	24.8	25.3
Fecundidad	1.95	1.68	1.91

FUENTE: Elaboración propia. OCDE *Statistics* y *The World Bank Data & Research*.

El cuadro V.2 sintetiza los principales indicadores de los tres regímenes de bienestar.

Cuadro v.2. *Una ojeada a los tres regímenes de bienestar*

	Régimen liberal	*Régimen conservador-corporativo*	*Régimen social-demócrata*
Gini renta de mercado	0.44	0.45	0.41
Gini renta disponible	0.32	0.27	0.23
Pobreza (mercado)	26.8	27.5	27.1
Pobreza (renta disponible)	13.3	7.2	6.6
Redistribución total (T + l)	0.13	0.18	0.18
Redistribución (impuestos)	0.04 (31%)	0.04 (22%)	0.04 (22%)
Redistribución (transferencias)	0.09	0.15	0.14
Redistribución (jubilaciones)	0.04 (31%)	0.09 (50%)	0.08 (44%)
Redistribución (otras transferencias)	0.05	0.05	0.07
Gasto social % pib*	17.6	25.28	24.8
Gasto transferencia % pib*	8.26	15.07	12.42
Gasto servicios % pib*	9.07	9.29	11.4
Gasto servicios no de salud*	2.29	2.21	5.2
Razón servicios no salud/transferencias	0.28	0.15	0.42
Carga tributaria*	32.3	40.8	45.8
Impuestos directos % pib*	23.91 (74%)	29.64 (73%)	32.2 (70%)
Impuestos indirectos % pib*	8.42 (26%)	11.16 (27%)	13.6 (30%)
Impuestos sobre lucro y renta % pib*	16.77 (52%)	12.32 (30%)	21.42 (47%)
Contribuciones sociales % pib*	3.58 (11%)	14.11 (35%)	8.58 (19%)

Fuente: Elaboración propia.

* Respecto al año de 2007 o 2009; los demás valores son promedios de las tres últimas décadas. Las fuentes se citan en el anexo v.1, en los cuadros en que éste se basa.

En el cuadro V.3 se muestran los respectivos indicadores de tres países típicos de los regímenes.

CUADRO V.3. *Indicadores del sistema de bienestar en los Estados Unidos, Alemania y Dinamarca*

	Estados Unidos (2004)	*Alemania (2000)*	*Dinamarca (2004)*
Gini renta de mercado	0.481	0.473	0.419
Gini renta disponible	0.372	0.275	0.228
Pobreza (mercado)	26.6	30.9	28
Pobreza (renta disponible)	17.3	8.4	5.6
Redistribución total (T + l)	0.11	0.198	0.191
Redistribución (impuestos)	0.04	0.05	0.042
Redistribución (transferencias)	0.065	0.148	0149
Redistribución (jubilaciones)	0.036	0.1	0.066
Redistribución (otras transferencias)	0.029	0.044	0.083
Gasto social % PIB*	16.2	25.16	26.1
Gasto transferencias % PIB*	7.99	14.65	12.58
Gasto servicios % PIB*	8.1	9.79	12.21
Gasto servicios no salud*	0.86	1.95	5.7
Proporción servicios no salud/transferencias	0.11	0.13	0.45
Carga tributaria*	27.86	36	48.98
Impuestos directos % PIB*	23.2	25.47	32.67
Impuestos indirectos % PIB*	4.66	10.52	16.32
Impuestos sobre lucro y renta % PIB*	13.61 (49%)	11.22 (31%)	29.36 (60%)
Contribuciones sociales % PIB*	6.48	13.19	0.99

FUENTE: Elaboración propia.
* Respecto al año de 2007 o 2009; los demás valores se refieren al año 2000. Las fuentes se explicitan en el anexo V.1, en los cuadros que dieron origen a este mismo.

En los países que se seleccionaron, los indicadores se comportan de modo todavía más próximo al análisis, con excepción del peso mayor de los impuestos directos, especialmente en el caso de los impuestos sobre lucro y renta de Dinamarca, lo cual demuestra que, a diferencia de los demás miembros del *cluster* (especialmente Suecia), no ha evolucionado hacia un financiamiento menos progresivo del gasto social.

3. COMENTARIOS FINALES

En este capítulo, por medio del análisis de los regímenes de bienestar, llegamos a la conclusión de que en los últimos decenios el *welfare state* de hecho cambió, pero lo hizo de modo diferenciado. Las transferencias y, más todavía, los servicios, aumentaron en casi todos los países centrales, pero la razón entre estos dos renglones, además de la

composición interna de cada uno, fue específica en cada régimen. Las políticas de transferencias y de servicios fueron coherentes con la nueva perspectiva de la “activación", pero el significado de esa perspectiva en cada régimen fue particular. En el régimen liberal, la activación significó la profundización del apoyo en el mercado y del dualismo del bienestar, con la retracción de titularidades y la introducción de condicionalidades laborales para los beneficios de la asistencia social; en el régimen corporativo-conservador, significó la superposición de la asistencia social en el *mainstream* de una seguridad social marginalmente reformada, la multiplicación de los estratos y la experimentación con la política de familias; en el régimen socialdemócrata representó un énfasis en las oportunidades para jóvenes y niños y la apuesta por un universalismo con oportunidades de vida equitativas.

La ausencia de señales inequívocas de convergencia entre los regímenes sugiere que tanto sus combinaciones de políticas y programas como sus economías políticas constituyen “equilibrios estables". El discernimiento de estos equilibrios va a requerir del analista social una sensibilidad especial para distinguir lo que al parecer es igual, en particular lo que se derive de distintos resultados. Diferenciar, por ejemplo, entre las distintas políticas de mercado de trabajo activo, las que desarrollan capacidades y aumentan opciones de las que enfatizan la inserción inmediata en el mercado de trabajo, a pesar de producir la incapacidad a mediano o largo plazo; entre las políticas de cuidados, las que desarrollan capacidades para la vida social y para el trabajo de las que acentúan el aspecto de alivio inmediato para las situaciones de privación y de dificultades, a pesar de que disminuyan las capacidades humanas; entre las que promueven la conciliación entre el trabajo y la vida familiar y contribuyen al aumento del conjunto de opciones de las mujeres de las que no favorecen la liberación de las mujeres respecto a la responsabilidad del cuidado, y también entre las diferentes concepciones de la seguridad, con un mayor o menor conjunto de riesgos cubiertos, de modo más o menos adecuado.

Los cambios observados en los *welfare states* se debieron, como vimos, a las presiones demográficas y económicas: nuevas, urgentes y crecientes demandas. Esos cambios se derivaron de parámetros financieros, políticos e ideológicos. El parámetro financiero determinó que las reformas en el *welfare state* no debían vulnerar su sustentabilidad financiera, aunque haya ocurrido una retracción en las titularidades, que se compensó con la ampliación de la cobertura; de un modo general la iniciativa más importante fue el apoyo del *welfare state* al mercado de trabajo. Pero, en cada uno de los casos, este parámetro se conjugó con la economía política del régimen: reducción de la oferta de trabajo con aumento de la productividad promedio y adopción actual de políticas activas, en el régimen conservador-corporativo; aumento de la demanda de trabajo con un *welfare* de servicios universales y beneficios complementarios de seguridad, en el régimen social demócrata; y reducción de beneficios a fin de efectuar la

disminución del “desempleo voluntario", en el régimen liberal, fueron las estrategias que se mostraron políticamente viables en cada régimen, dadas las trayectorias institucionales del pasado.

De un modo general, las dependencias de trayectorias iluminan identidades que se forman en torno a intereses comunes, con frecuencia forjadas por las mismas políticas del *welfare.* No obstante, las actitudes en relación con el *welfare state* reflejan, además de los intereses personales, ciertas creencias, normas y valores que se relacionan con las cosas que les interesan a los demás. De hecho, es de notar que en cada régimen el tipo de solidaridad más o menos compartido socialmente, en parte ciertamente reforzado por las propias instituciones del *welfare state,* fue un parámetro adicional que condicionaba la orientación y el ritmo de las reformas. Este factor puede ayudar a explicar por qué la activación liberal es del tipo de “primero trabaja" (“la situación de un individuo depende de él mismo"), mientras que los escandinavos optaron por gastar mucho en programas de entrenamiento a largo plazo que no eliminan el desempleo a corto plazo pero mejoran la movilidad ocupacional (“es necesario que la sociedad garantice las oportunidades de realización para todos"), y también por qué la reducción de la jornada de trabajo que no aumenta el empleo de los jóvenes es un punto de honor en la agenda sindical de los *welfare states* corporativos (donde la solidaridad es corporativa y familiar).

La perspectiva de la activación y el énfasis en los servicios de cuidado y en las políticas de familia son respuestas válidas a las nuevas presiones: cuando se toman en serio, es decir, sin comprometer capacidades y capacitaciones, representan importantes intentos de endogenizar los principales riesgos a que el *welfare state* está sujeto. Con todo, aunque las políticas de familia puedan de hecho evitar graves riesgos sociodemográficos, es menos cierto que de un modo general la activación y los servicios consigan neutralizar las incertidumbres que se han generado por las economías de mercado globalizadas, y que se traducen en riesgos sociales renovados, frecuentemente recayendo en los mismos grupos vulnerables. De allí se derivan dos implicaciones inmediatas que tal vez obliguen a una redefinición del Estado de bienestar social: la necesidad de iniciativas clásicas de regulación de los mercados, especialmente el mercado de trabajo (ante la proliferación de situaciones inseguras no perfectamente compensables por seguridad económica), y la necesidad de mantenimiento e inclusive de innovación en los mecanismos redistributivos de seguridad social, los cuales pueden incluir la distribución universal de bonos emanados del crecimiento económico o algunas formas equivalentes de socialización de la riqueza. Si la economía genera más inseguridad cuando se vuelve más rica, es preciso concebir modos de financiar el seguro social con los recursos de la nueva riqueza. Estas consideraciones apuntan al hecho de que un *welfare state* “activo" no estaría remplazando a un *welfare state* “pasivo", como a veces se ha pensado, sino que ambos son aspectos inseparables y condiciones de posibilidad

recíprocas.

Finalmente, vale la pena mencionar algunos de los nuevos riesgos a que están expuestos los regímenes tras las reformas de los últimos decenios. La residualización del régimen liberal, que ha sido especialmente fuerte en los Estados Unidos (y especialmente intensa después de la crisis de 2008), indica que la presión podría venir de los problemas crecientes de cohesión social, en virtud de la retracción de los ya residuales programas dedicados a la reducción de la pobreza. En el régimen conservador, el desafío consistirá en lidiar con la creciente exclusión social representada por la dilatación del estrato “otros", los trabajadores atípicos sin acceso a la protección y a las oportunidades del *mainstream,* y el riesgo de una sociedad estamentada con la solidaridad social limitada a los “iguales". Finalmente, en el régimen socialdemócrata el problema será seguir obteniendo apoyo para el financiamiento de un *welfare state* cada vez más caro ante las demandas crecientes, presentadas por los crecientes índices de pobreza y desigualdad de las rentas de mercado, y, por lo tanto, forjar una solidaridad universal que sea un antídoto contra la ruptura de la misma, promovida por la economía de mercado globalizada.

No existen “leyes de hierro" sobre los fenómenos sociales, pero algunos datos estilizados surgen del estudio comparativo de los regímenes y pueden facilitar el aprendizaje y la experimentación. Seguidamente listamos algunos de estos datos.

Quince datos estilizados sobre el welfare state:

- El *welfare state* apoya y promueve la actividad económica (o existe un *anti-trade off* entre equidad y eficiencia).
- Las políticas universales reducen más la pobreza y la desigualdad que las políticas focalizadas.
- La inclusión de la clase media en el consumo de los servicios sociales asegura un mayor financiamiento y una mejor calidad de los servicios.
- Los servicios públicos de educación precoz / guarderías de calidad disminuyen la desigualdad intergeneracional.
- Los servicios públicos de educación precoz / guarderías de calidad disminuyen la desigualdad educacional.
- La desfamiliarización (servicios de cuidado y beneficios monetarios para las familias) aumenta el empleo femenino.
- El empleo de los adultos en la familia es la mejor estrategia para la reducción de la desigualdad de la renta hogareña.
- Mientras más grande sea el *welfare state* (el gasto social bruto), menor será la pobreza y la desigualdad.
- Los gastos son más efectivos para la redistribución que la tributación.

- Las políticas sociales privadas son regresivas (o el gasto tributario es regresivo).
- Las instituciones del *welfare state* afectan la formación de intereses e identidades sociales.
- Las instituciones del *welfare state* afectan la formación de coaliciones de clase y políticas que la apoyan.
- Las instituciones del *welfare state* afectan las percepciones de mérito y normas de la solidaridad social.
- Las reformas dependen de trayectorias (o las reformas dependen de grupos de electores que en parte las instituciones del *welfare* forman).
- Las democracias duraderas con coalición de centro-izquierda duradera producen *welfare states* más redistributivos.

ANEXO V.1
INDICADORES POR RÉGIMEN Y POR PAÍS PARA LAS DÉCADAS DE 1980, 1990 y 2000

CUADRO AV.1. *Índice de Gini en el régimen liberal*

País	*Año*	*Distribución primaria*	*Renta disponible*
Australia	1981	0.396	0.281
	2003	0.460	0.312
Canadá	1981	0.370	0.284
	1991	0.405	0.281
	2000	0.429	0.315
Reino Unido	1986	0.476	0.303
	1991	0.476	0.336
	1999	0.498	0.343
Estados Unidos	1986	0.432	0.335
	1991	0.439	0.338
	2004	0.481	0.372
Promedio		0.442	0.318

FUENTE: V. A. Mahler, y D. K. Jesuit (2006).

Cuadro av.2. *Incidencia de pobreza en el régimen liberal*

País	*Año*	*Distribución primaria*	*Renta disponible*
Australia	1981	22.5	11.3
	1995	28.2	11.4
	2003	28.6	12.2
Canadá	1981	21.2	12.4
	1991	23.9	11
	2000	25.2	12.4
Reino Unido	1986	31.3	9.1
	1991	30.3	14.6
	1999	31.9	12.5
Estados Unidos	1986	25	17.8
	1991	26.4	18.1
	2004	26.6	17.3
Promedio		26.8	13.3

Fuente: V. A. Mahler, y D. K. Jesuit (2006).

Cuadro av.3. *Participación de transferencia e impuestos en la redistribución en el régimen liberal*

País	*Año*	*Total*	*Participación de los impuestos*
Australia	1981	0.115	0.046
	1995	0.155	0.049
	2003	0.148	0.047
Canadá	1981	0.086	0.029
	1991	0.124	0.041
	2000	0.114	0.040
Reino Unido	1986	0.173	0.037
	1991	0.140	0.031
	1999	0.155	0.031
Estados Unidos	1986	0.097	0.043
	1991	0.101	0.042
	2004	0.109	0.044
Promedio		0.126	0.040

Fuente: V. A. Mahler, y D. K. Jesuit (2006).

Cuadro av.4. *Composición del impacto de las transferencias en la redistribución en le régimen liberal*

País	*Año*	*Pensiones*	*Desempleo*
Australia	1981	0.032	0.008
	1995	0.033	0.015
	2003	0.033	0.008
Canadá	1981	0.026	0.009
	1991	0.036	0.017
	2000	0.038	0.006
Reino Unido	1986	0.049	0.008
	1991	0.041	0.003
	1999	0.042	0.001
Estados Unidos	1986	0.034	0.002
	1991	0.035	0.003
	2004	0.036	0.002
Promedio		0.036	0.007

Fuente: V. A. Mahler, y D. K. Jesuit (2006).

Cuadro av.5. *Gasto público social (% pib) en el régimen liberal*

	1980	*1990*	*2007*
Estados Unidos	13.16	13.46	16.20
Reino Unido	16.54	16.75	20.54
Australia	10.28	13.13	16.02
Canadá	13.66	18.12	16.86
Nueva Zelanda	17.04	21.52	18.39
Promedio	14.13	16.59	17.60

Fuente: Elaboración propia, ocde Statistics.

Cuadro av.6. *Gasto público social (% pib): transferencias en el régimen liberal**

	1980	*1990*	*2007*
Estados Unidos	8.49	7.79	7.99
Reino Unido	9.95	9.01	9.90
Australia	5.99	7.07	7.37
Canadá	5.69	7.84	6.65
Nueva Zelanda	11.20	14.70	9.37
Promedio	8.26	9.28	8.26

* Se consideran gastos con transferencias los gastos relacionados con los *cash benefits*.

Fuente: Elaboración propia, ocde Statistics.

Cuadro av.7. *Gasto público social: servicios (% pib)* en el régimen liberal*

	1980	*1990*	*2007*
Estados Unidos	4.66	5.45	8.10
Reino Unido	6.05	7.19	10.32
Australia	4.29	5.85	8.34
Canadá	7.97	9.80	9.92
Nueva Zelanda	5.27	5.94	8.68
Promedio	5.65	6.85	9.07

* Se consideran gastos en servicios los gastos relacionados con *benefits in kind*.

Fuente: Elaboración propia, ocde Statistics.

Cuadro av.8. *Gasto público social: servicios de salud (% pib)* en el régimen liberal*

	1980	*1990*	*2007*
Estados Unidos	3.73	4.85	7.24
Reino Unido	4.87	4.86	6.84
Australia	3.8	4.44	5.74
Canadá	5.12	6.6	7.01
Nueva Zelanda	5.13	5.62	7.08
Promedio	4.53	5.27	6.78

* Se consideran gastos en servicios de salud los gastos relacionados con *benefits in kind-Health.*

Fuente: Elaboración propia, ocde Statistics.

Cuadro av.9. *Gasto público social: servicios no de salud (% pib)* en el régimen liberal*

	1980	*1990*	*2007*
Estados Unidos	0.93	0.60	0.86
Reino Unido	1.18	2.34	3.49
Australia	0.50	1.41	2.60
Canadá	2.85	3.20	2.91
Nueva Zelanda	0.14	0.33	1.59
Promedio	1.12	1.57	2.29

* En los servicios de no salud se excluye la educación.

Fuente: Elaboración propia, ocde Statistics.

Cuadro AV.10. *Carga tributaria (% PIB) en el régimen liberal*

	1995	*2000*	*2009*
Estados Unidos	26.40	27.35	27.86
Reino Unido	34.80	35.52	36.16
Australia	26.01	27.71	29.53
Canadá	30.99	35.89	33.00
Nueva Zelanda	30.82	36.93	35.11
Promedio	29.80	32.68	32.33

Fuente: Elaboración propia, OCDE Statistics.

Cuadro AV.11. *Impuestos directos (% PIB) en el régimen liberal*

	1995	*2000*	*2009*
Estados Unidos	21.75	22.60	23.20
Reino Unido	24.64	24.48	25.62
Australia	17.92	20.00	21.67
Canadá	20.89	26.62	25.07
Nueva Zelanda	23.95	24.53	23.98
Promedio	21.83	23.65	23.91

Fuente: Elaboración propia, OCDE Statistics.

Cuadro av.12. *Impuestos indirectos (% pib) en el régimen liberal*

	1995	*2000*	*2009*
Estados Unidos	4.66	4.75	4.66
Reino Unido	10.16	11.05	10.53
Australia	8.09	7.71	7.86
Canadá	10.09	9.27	7.92
Nueva Zelanda	6.87	12.39	11.13
Promedio	7.97	9.04	8.42

Fuente: Elaboración propia, ocde Statistics.

Cuadro av.13. *Impuestos sobre renta y lucro (% pib) en el régimen liberal*

	1995	*2000*	*2009*
Estados Unidos	13.16	12.57	13.61
Reino Unido	13.14	13.95	14.27
Australia	14.60	15.83	17.65
Canadá	14.44	17.43	16.23
Nueva Zelanda	21.50	22.01	22.09
Promedio	15.37	16.36	16.77

Fuente: Elaboración propia, ocde Statistics.

Cuadro av.14. *Contribución a la seguridad social (% pib) en el régimen liberal*

	1995	*2000*	*2009*
Estados Unidos	5.77	6.90	6.48
Reino Unido	5.80	6.04	6.66
Australia	0.00	0.00	0.00
Canadá	3.27	4.36	4.78
Nueva Zelanda	0.00	0.00	0.00
Promedio	2.97	3.46	3.58

Fuente: Elaboración propia, ocde Statistics.

Cuadro av.15. *Índice de Gini en el régimen conservador*

País	*Año*	*Distribución primaria*	*Renta disponible*
Bélgica	1997	0.481	0.250
Francia	1984	0.469	0.298
	1994	0.485	0.288
Alemania	1981	0.388	0.244
	1994	0.442	0.273
	2000	0.473	0.275
Holanda	1983	0.470	0.260
	1991	0.448	0.266
	1999	0.372	0.231
Promedio		0.448	0.265

Fuente: V. A. Mahler, y D. K. Jesuit (2006).

Cuadro av.16. *Incidencia de pobreza en el régimen conservador*

País	*Año*	*Distribución primaria*	*Renta disponible*
Bélgica	1997	32.0	8.0
Francia	1984	27.8	11.5
	1994	29.5	8.0
Alemania	1981	21.0	5.3
	1994	27.4	8.2
	2000	30.9	8.4
Holanda	1983	28.5	3.9
	1991	29.0	6.3
	1999	21.4	4.9
Promedio		27.5	7.2

Fuente: V. A. Mahler, y D. K. Jesuit (2006).

Cuadro av.17. *Gasto público social (% pib) en el régimen conservador*

	1980	*1990*	*2007*
Francia	20.76	24.87	28.40
Alemania	22.11	21.73	25.16
Bélgica	23.52	24.88	26.34
Austria	22.39	23.76	26.42
Holanda	24.79	25.57	20.08
Promedio	22.71	24.16	25.28

Fuente: Elaboración propia, ocde Statistics.

Cuadro av.18. *Composición del impacto de las transferencias en la redistribución en el régimen conservador*

País	*Año*	*Pensiones*	*Desempleo*
Bélgica	1997	0.107	0.022
Francia	1984	0.098	0.018
	1994	0.116	0.015
Alemania	1981	0.085	0.002
	1994	0.084	0.012
	2000	0,104	0.010
Holanda	1983	0.084	0.022
	1991	0.094	0.005
	1999	0.051	0.003
Promedio		0.091	0.012

Fuente: V. A. Mahler, y D. K. Jesuit (2006).

Cuadro av.19. *Participación de transferencias e impuestos en la redistribución en el régimen conservador*

País	*Año*	*Total*	*Participación de los impuestos*
Bélgica	1997	0.231	0.074
Francia	1984	0.171	0.016
	1994	0.197	0.018
Alemania	1981	0.144	0.029
	1994	0.169	0.045
	2000	0.198	0.050
Holanda	1983	0.210	0.040
	1991	0.182	0.021
	1999	0.141	0.044
Promedio		0.183	0.037

Fuente: V. A. Mahler, y D. K. Jesuit (2006).

Cuadro av.20. *Gasto público social: transferencias (% pib)* en el régimen conservador*

	1980	*1990*	*2007*
Francia	13.84	15.61	17.07
Alemania	14.75	13.50	14.65
Bélgica	18.01	17.05	16.02
Austria	16.39	17.12	17.54
Holanda	17.78	17.56	10.07
Promedio	16.16	16.17	15.07

* Se consideran gastos con transferencias los gastos relacionados con *cash benefits*.

Fuente: Elaboración propia, ocde Statistics.

Cuadro av.21. *Gasto público social: servicios (% pib)* en el régimen conservador*

	1980	*1990*	*2007*
Francia	6.92	8.54	10.43
Alemania	7.36	7.38	9.79
Bélgica	5.51	6.74	9.10
Austria	5.99	6.33	8.20
Holanda	6.46	6.74	8.94
Promedio	6.45	7.14	9.29

* Se consideran gastos en servicios los gastos relacionados con *benefits in kind*.

Fuente: Elaboración propia, ocde Statistics.

Cuadro av.22. *Gasto público social: servicios no de salud (% pib)* en el régimen conservador*

	1980	*1990*	*2007*
Francia	1.30	2.35	2.94
Alemania	0.73	1.06	1.95
Bélgica	0.29	0.30	1.78
Austria	0.88	0.98	1.40
Holanda	1.31	1.36	2.98
Promedio	0.90	1.21	2.21

* Se consideran gastos en servicios no de salud los gastos relacionados con *benefits in kind,* con excepción del renglón salud.

Fuente: Elaboración propia, ocde Statistics.

Cuadro av.23. *Carga tributaria (% pib) en el régimen conservador*

	1980	*1990*	*2007*
Francia	40.11	41.99	43.45
Alemania	36.43	34.80	36.00
Bélgica	41.28	41.96	43.75
Austria	38.85	39.67	42.08
Holanda	42.93	42.89	38.72
Promedio	39.92	40.26	40.80

Fuente: Elaboración propia, ocde Statistics.

Cuadro av.24. *Impuestos directos (% pib) en el régimen conservador*

	1980	*1990*	*2007*
Francia	27.91	30.06	32.72
Alemania	26.55	25.50	25.47
Bélgica	30.04	30.86	32.76
Austria	26.61	27.17	30.49
Holanda	32.09	31.57	26.73
Promedio	28.64	29.03	29.64

Fuente: Elaboración propia, ocde Statistics.

Cuadro av.25. *Impuestos indirectos (% pib) en el régimen conservador*

	1980	*1990*	*2007*
Francia	12.20	11.93	10.73
Alemania	9.87	9.30	10.52
Bélgica	11.24	11.09	10.99
Austria	12.25	12.51	11.59
Holanda	10.84	11.32	11.99
Promedio	11.28	11.23	11.16

Fuente: Elaboración propia, ocde Statistics.

Cuadro av.26. *Impuestos sobre renta y lucro (% pib) en el régimen conservador*

	1980	*1990*	*2007*
Francia	6.74	6.74	10.38
Alemania	12.79	11.27	11.22
Bélgica	16.96	15.48	16.51
Austria	10.39	10.13	12.60
Holanda	14.10	13.83	10.92
Promedio	12.20	11.49	12.32

Fuente: Elaboración propia, ocde Statistics.

Cuadro av.27. *Contribución a la seguridad social (% pib) en el régimen conservador*

	1980	*1990*	*2007*
Francia	17.12	18.50	16.09
Alemania	12.51	13.04	13.19
Bélgica	11.90	13.94	13.57
Austria	12.01	13.04	14.23
Holanda	16.34	16.04	13.47
Promedio	13.98	14.91	14.11

Fuente: Elaboración propia, ocde Statistics.

Cuadro av.28. *Índice de Gini en el régimen socialdemócrata*

País	*Año*	*Distribución primaria*	*Renta disponible*
Dinamarca	1987	0.398	0.254
	1992	0.426	0.236
	2004	0.419	0.228
Finlandia	1987	0.393	0.209
	1991	0.407	0.210
	2004	0.463	0.252
Noruega	1986	0.352	0.233
	1991	0.374	0.231
	2000	0.403	0.251
Suecia	1981	0.411	0.197
	1992	0.461	0.229
	2000	0.447	0.252
Promedio		0.413	0.232

Fuente: V. A. Mahler, y D. K. Jesuit (2006).

Cuadro av.29. *Incidencia de pobreza en el régimen socialdemócrata*

País	*Año*	*Distribución primaria*	*Renta disponible*
Dinamarca	1987	27.0	10.1
	1992	29.3	7.2
	2004	28.0	5.,6
Finlandia	1987	24.9	5.4
	1991	26.1	5.7
	2004	30.3	6.5
Noruega	1986	20.7	7.2
	1991	22.4	6.4
	2000	24.9	6.4
Suecia	1981	28.5	5.3
	1992	32.9	6.7
	2000	29.8	6.5
Promedio		27.1	6.6

Fuente: V. A. Mahler, y D. K. Jesuit (2006).

Cuadro av.30. *Participación de transferencias e impuestos en la redistribución el régimen socialdemócrata*

País	*Año*	*Total*	*Participación de los impuestos*
Dinamarca	1987	0.144	0.027
	1992	0.190	0.046
	2004	0.191	0.042
Finlandia	1987	0.184	0.053
	1991	0.197	0.048
	2004	0.211	0.046
Noruega	1986	0.119	0.031
	1991	0.143	0.040
	2000	0.152	0.039
Suecia	1981	0.214	0.044
	1992	0.232	0.031
	2000	0.195	0.037
Promedio		0.181	0.040

Fuente: V. A. Mahler, y D. K. Jesuit (2006).

Cuadro av.31. *Carga tributaria (% pib) en el régimen socialdemócrata*

	1980	*1990*	*2007*
Dinamarca	43.04	46.54	48.98
Suecia	46.47	52.25	47.36
Noruega	42.42	40.99	43.82
Finlandia	35.78	43.73	43.00
Promedio	41.93	45.88	24.76

Fuente: Elaboración propia, ocde Statistics.

Cuadro av.32. *Gasto público social (% pib) en el régimen socialdemócrata*

	1980	*1990*	*2007*
Dinamarca	24.76	25.14	26.10
Suecia	27.16	30.23	27.30
Noruega	16.85	22.31	20.80
Finlandia	18.07	24.12	24.83
Promedio	21.7	25.45	24.76

Fuente: Elaboración propia, ocde Statistics.

Cuadro av.33. *Composición del impacto de las transferencias en la redistribución en el régimen socialdemócrata*

País	*Año*	*Pensiones*	*Desempleo*
Dinamarca	1987	0.052	0.019
	1992	0.057	0.029
	2004	0.066	0.015
Finlandia	1987	0.094	0.005
	1991	0.103	0.009
	2004	0.091	0.013
Noruega	1986	0.000	0.002
	1991	0.065	0.000
	2000	0.056	0.004
Suecia	1981	0.117	0.006
	1992	0.122	0.026
	2000	0.076	0.019
Promedio		0.075	0.012

Fuente: V. A. Mahler, y D. K. Jesuit (2006).

Cuadro av.34. *Gasto público social: transferencias (% pib)* en el régimen socialdemócrata*

	1980	*1990*	*2007*
Dinamarca	14.45	14.20	12.58
Suecia	13.90	16.08	12.76
Noruega	9.57	13.13	10.09
Finlandia	10.38	14.28	14.26
Promedio	12.08	14.42	12.42

*Se consideran gastos con transferencias los gastos relacionados con *cash benefits*.

Fuente: Elaboración propia, ocde Statistics.

Cuadro av.35. *Gasto público social: servicios (% pib)* en el régimen socialdemócrata*

	1980	*1990*	*2007*
Dinamarca	10.31	10.19	12.21
Suecia	13.26	12.52	13.45
Noruega	7.28	8.29	10.15
Finlandia	6.93	9.16	9.81
Promedio	9,45	10.04	11.40

* Se consideran gastos con servicios los gastos relacionados con *benefits in kind*.

Fuente: Elaboración propia, ocde Statistics.

Cuadro av.36. *Gasto público social: servicios no de salud (% pib)* en el régimen socialdemócrata*

	1980	*1990*	*2007*
Dinamarca	4.77	5.52	5.70
Suecia	5.00	5.11	6.87
Noruega	2.40	3.98	4.45
Finlandia	1.96	2.90	3.70
Promedio	3.53	4.38	5.18

*Se consideran gastos con servicios de salud los gastos relacionados con *benefits in kind-Health.*

Fuente: Elaboración propia, ocde Statistics.

Cuadro av.37. *Impuestos directos (% pib) en el régimen socialdemócrata*

	1980	*1990*	*2007*
Dinamarca	26.91	31.16	32.67
Suecia	35.31	39.20	34.75
Noruega	27.44	26.42	31.40
Finlandia	23.14	29.50	30.07
Promedio	28.20	31.57	32.22

Fuente: Elaboración propia, ocde Statistics.

Cuadro av.38. *Impuestos sobre renta y lucro (% pib) en el régimen socialdemócrata*

	1980	*1990*	*2007*
Dinamarca	23.84	27.98	29.36
Suecia	20.21	21.76	18.35
Noruega	17.74	14.44	21.09
Finlandia	14.00	17.16	16.89
Promedio	18.95	20.33	21.42

Fuente: Elaboración propia, ocde Statistics.

Cuadro av.39. *Impuestos indirectos (% pib) en el régimen socialdemócrata*

	1980	*1990*	*2007*
Dinamarca	16.13	15.38	16.32
Suecia	11.16	13.04	12.61
Noruega	14.98	14.57	12.43
Finlandia	12.64	14.23	12.93
Promedio	13.73	14.31	13.57

Fuente: Elaboración propia, ocde Statistics.

Cuadro av.40. *Contribución a la seguridad social (% pib) en el régimen socialdemócrata*

	1980	*1990*	*2007*
Dinamarca	0.57	0.93	0.99
Suecia	13.38	14.23	12.34
Noruega	8.96	10.78	9.08
Finlandia	8.35	11.21	11.90
Promedio	7.82	9.29	8.53

Fuente: Elaboración propia, ocde Statistics.

ANEXO V.2
EFECTOS ECONÓMICOS DE POLÍTICAS SOCIALES *Algunas relaciones empíricas encontradas*

A continuación se enlistan algunas de las relaciones empíricas encontradas entre los efectos económicos de las políticas sociales, con especial énfasis en guarderías, servicios de cuidado, políticas de familias y políticas activas de mercado de trabajo, en fin, el conjunto de políticas y programas de última generación en el *welfare state* contemporáneo.

- El *daycare* aumenta el empleo femenino. La simulación muestra que si los países del régimen corporativo aumentasen el *daycare* al nivel francés, el aumento del empleo femenino sería de 10%, y al nivel danés de 20% (Esping-Andersen, 1999). Otra simulación calcula que sería de cuatro horas la reducción del trabajo semanal no pagado de las mujeres (Esping-Andersen, 1999).
- El estado de servicios nórdico es responsable de 30% del empleo de la fuerza de trabajo, más del doble del promedio de la ocde (Esping-Andersen, 1999).
- El estado de servicios nórdico es responsable de 80% del crecimiento líquido de los empleos en Dinamarca y Suecia desde el decenio de 1970 hasta la década de 1990 (Esping-Andersen, 1999).
- Los servicios de cuidados generan empleos femeninos: 80% del empleo en esos servicios es femenino (Esping-Andersen, 1999).
- Las políticas activas de mercado de trabajo aumentan 30% (con entrenamiento vocacional y 50% con entrenamiento teórico) la probabilidad de salir del desempleo o de un empleo que paga poco (Bjorn, 1995, Dinamarca).
- Las políticas activas aumentan tres veces las oportunidades de un trabajador

sueco para pasar de un empleo no calificado a un empleo calificado, en comparación con un trabajador inglés (Allmendinger y Hing, 1996, *apud* Esping-Andersen, 1999).

- La conjugación de *daycare,* licencias parentales y prestaciones familiares nórdicas aumenta el empleo femenino y además aumenta las ganancias a lo largo de la vida, garantiza una menor depreciación del capital humano de las mujeres y genera un dividendo en fecundidad (relación teórica: Esping-Andersen, 1999; Lindert, 2004; relación empírica: Gustafsson, 1995).
- La salud pública tiene efectos en el producto a través de la productividad (menos enfermedades, menos morbilidad, especialmente entre los más jóvenes y los pobres) (World Bank, 1993; Mehrotra y Delamonica, 2007).
- La escolarización de las mujeres mejora su salud y la de sus hijos e influye en la productividad (Lindert, 2004; World Bank, 1993).
- Los servicios sociales aumentan el PIB y las recaudaciones tributarias al aumentar el empleo femenino. La simulación muestra que un aumento de 50 a 75% en la tasa del empleo femenino se corresponde con un alza de 15% en la renta y de 10 a 12% en la recaudación del gobierno en la Unión Europea (Esping-Andersen, 2009).
- El *child care* contribuyó al aumento de la tasa de fecundidad total en Dinamarca de 1.5 a 1.8 (Knudsen, 1999, *apud* Esping-Andersen, 2009). Esto es importante porque el envejecimiento de la población y la declinación poblacional habrán de disminuir el PIB de la Unión Europea 0.7% anualmente en los próximos decenios (Sleebos, 2003).
- La tasa de retorno económico de los subsidios para guarderías en términos de recaudaciones públicas se calculó en 43% para Dinamarca (renta permanente de la madre) (Esping-Andersen, 2009).
- El costo social de la pobreza infantil se calculó en cerca de 4% del PIB en los Estados Unidos (Holzer, 2007).
- Otros costos de la pobreza infantil: reduce a la mitad la probabilidad de un entrenamiento vocacional precoz, disminuye tres veces la probabilidad de alcanzar un nivel académico más alto, aumenta cuatro veces la probabilidad del abandono escolar sin obtener un grado y aumenta la aversión al riesgo (disminuye la inversión en la educación de los hijos y los hace dirigirse prematuramente al mercado de trabajo), con consecuencias en las realizaciones futuras de los hijos (Esping-Andersen, 2009).
- La asistencia a guarderías reduce el abandono prematuro de la escuela, aumenta la posibilidad de alcanzar la enseñanza superior hasta tres veces y hasta los 27 años esta inversión retorna US$5.7 por cada dólar gastado (Esping-Andersen, 2009; Heckman y Carneiro, 2003).
- Guarderías y desempeño escolar: los adolescentes que asistieron más de un año a la enseñanza preescolar tuvieron resultados significativamente mejores (PISA/OCDE) (Esping-Andersen, 2009).

- Guarderías e interrupción de la transmisión de la desigualdad por medio de las familias: en Escandinavia hay evidencia de que la escolaridad de los padres y su capital cultural no son las causas principales de las diferencias en los resultados en el PISA (PISA/OCDE, Esping-Andersen, 2009).
- Licencias parentales y empleo: hay evidencia para Dinamarca de que un año de licencia parental aumenta el empleo de 3 a 4%. El costo de estas licencias es de 0.6% del PIB, que se recupera íntegramente por las carreras no interrumpidas (Esping-Andersen, 2009).

[1] Lo cual remite a la definición de Titmuss, especificada en el capítulo II, según la cual las necesidades sociales son necesidades socialmente creadas y aceptadas.

[2] Arts y Gelissen (2002) han examinado las tipologías principales de los *welfare states*.

[3] La noción de desmercantilización se inspira en la tensión entre dos tesis: la de Karl Polanyi (1980), según la cual una economía mercantil requiere de la plena mercantilización del trabajo (al mismo tiempo que sufre sus efectos, ya que puede destruir el tejido social), y la de T. H. Marshall (2009), según la cual una comunidad política de ciudadanos iguales requiere la garantía de derechos sociales equitativos independientemente del contrato de trabajo. Esping-Andersen sintetiza ambas en la tesis de que el Estado de bienestar social es, en las sociedades contemporáneas, el agente que, al promover derechos sociales (una forma de autoprotección de la sociedad, por así decirlo), implementa cierto grado de desmercantilización del trabajo: disminuye la dependencia del trabajo como mercancía en la provisión del bienestar, y así reconcilia a la economía mercantil consigo misma, al mismo tiempo que realiza una cierta aspiración normativa de liberación del *cash nexus.* La noción de modificación de la estratificación social, ya presente en el análisis de Titmuss, se formaliza, en el sentido clasificatorio del análisis de Esping-Andersen, mediante la idea de que los Estados de bienestar social, a través de la distribución de beneficios, producen una estratificación social secundaria que puede reforzar o modificar en diversos sentidos la estratificación producida por el mercado de trabajo.

[4] Varias aducen que la tipología es inadecuada y que ha dejado de lado la existencia de otros regímenes (como por ejemplo el sur de Europa, Australia y Nueva Zelanda, los países asiáticos), o incluso de responder a problemas planteados por países considerados híbridos, como Holanda, Bélgica, Francia o Japón.

[5] El empleo femenino y la inestabilidad marital se correlacionan positivamente con la escolaridad, que de esta manera refuerza las desigualdades.

[6] Aun así, es verdad que una pequeña parte del gasto tributario se destina a los trabajadores pobres en los Estados Unidos y en el Reino Unido. Se trata del *Earned Income Tax Credit* estadunidense y del sistema similar británico.

[7] El mercado de trabajo del sector servicios se representa gráficamente con la forma de una “U", denotando la fuerte participación en los extremos de salarios altos y bajos, y un vacío en el intervalo de salarios medios.

[8] El elevado gasto en servicios en los Estados Unidos —como porcentaje del PIB, es un poco mayor que el gasto en transferencias— se debe casi totalmente a los gastos en salud, lo cual se explica, en buena parte, por los elevados costos de la salud en ese país que, sin embargo, no cuenta con un sistema de salud público universal. Los gastos en salud se refieren a los programas Medicare y Medicaid, limitados a adultos mayores y a pobres.

[9] En los Estados Unidos, según Hyslop (2001), es responsable de 23% en el aumento de esta desigualdad.

[10] "Socialismo" se refiere aquí a la socialdemocracia.

[11] Es de notar que estos impuestos son responsables de 52% de la carga tributaria en este régimen, contra 30 y 47% en los regímenes conservador y socialdemócrata, respectivamente. Además, 31% de la redistribución se realiza mediante los impuestos, contra 22% en los demás regímenes. *Cf.* el cuadro V.2.

[12] Un artículo en el *New York Times* (J. DeParle, 2012) dice que la buena situación económica al final de los años 1990 fue importante para la reducción del número de beneficiarios del TANF; en situación de crisis económica, sus severas normas se hubieron de mostrar claramente inadecuadas, dejando a los desempleados pobres sin una alternativa adecuada. Agradezco a Antonio Kerstenetzky que me haya dado a conocer esta noticia.

[13] Sobre los orígenes históricos del residualismo estadunidense, véase Alesina y Glaeser (2004), Esping-Andersen (1990), Pierson (2006) y Krugman (2008).

[14] *Cf.* "Preserving Health Coverage for the Poor" (opinión), *The New York Times,* julio de 2011.

[15] Los países utilizados en la comparación de Hacker (2002) fueron los Estados Unidos, Canadá, Irlanda, Australia, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Italia, Holanda, Suecia e Inglaterra.

[16] El costo de esta transferencia fue estimado en 50 000 millones de dólares en 2008 por el Center on Budget and Policy Priorities (CBPP, 2010).

[17] Hacker (2002) detalla las interacciones entre lo público y lo privado en la constitución del *welfare state* estadunidense que, según él, no se debería caracterizar como residual en relación con la proporción del PIB que absorbe, sino por su carácter regresivo, ligado funcionalmente al desarrollo del sector privado.

[18] Las políticas activas inglesas, a diferencia de las estadunidenses *(work first),* tienen

un componente de entrenamiento de corta duración y de recolocación. No obstante, los resultados, en términos de movilidad ocupacional, se consideran bajos (Daguerre, 2004; Esping-Andersen, 2009).

[19] En otro trabajo, Castles sugiere que Australia y Nueva Zelanda constituyen un régimen aparte, “liberal-labour" (lib-lab) o “radical" (Castles, 1993).

[20] Según Mann (2008), el costo de la exención fiscal para estimular el ahorro para las jubilaciones privadas en Inglaterra sería suficiente para que las jubilaciones públicas eliminaran la pobreza entre los adultos mayores. Del mismo modo, en los Estados Unidos, 60% de las exenciones tributarias se destina a la capa de renta con la tributación más elevada.

[21] Intermediario, tomándose como referencia los otros dos *clusters*.

[22] Las organizaciones de empleados y patrones.

[23] En el análisis de los *clusters* que realizó Esping-Andersen (1990), Austria, Bélgica, Francia, Alemania e Italia son los países con el más alto “grado de conservadurismo".

[24] Vejez, enfermedad, accidentes, incapacidades, desempleo temporal.

[25] Ambos países mantienen políticas que al mismo tiempo alientan a las mujeres a emprender actividades económicas y a permanecer en casa, además de compartir objetivos principalmente pronatalistas, que estimulan la formación de familias numerosas. De un modo general, las políticas adoptadas han incentivado la permanencia en casa sobre todo de las mujeres más pobres, ofreciendo más “libertad de opción" a las mujeres de las capas de renta mediana (Morel, 2007).

[26] Véase el anexo V.2, en este capítulo, respecto a las relaciones empíricas conocidas.

[27] En Europa hay dos tipos de sistemas de salud, los públicos, que son universales y se financian mediante los impuestos (Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia, Gran Bretaña, Italia, España y, en parte, Portugal y Grecia), y los sistemas de seguro de salud, que son mixtos y se financian mediante las contribuciones a los distintos fondos de seguro de salud (Alemania, Francia, Austria, Bélgica y Luxemburgo, y, en menor medida, Holanda, Suiza y la mayor parte de los países de Europa central y del este). El sistema francés es centralizado, y el alemán, descentralizado. Las reformas recientes han significado tanto la expansión de la provisión privada como de la pública, con la introducción de impuestos para su financiamiento (como la CSG en Francia) (Hassenteufel y Palier, 2007).

[28] La generosidad de beneficio en general se evalúa mediante la tasa de reposición de renta que representa el beneficio.

[29] En el análisis del *cluster* que hace Esping-Andersen (1990) Holanda también aparece con un alto "grado de socialismo", pero su "grado de liberalismo", aunque mediano, presenta un valor todavía más grande, y su "grado de conservadurismo" sigue siendo mediano, lo cual indicaría un país híbrido.

[30] Por ejemplo, en Suecia la coalición se dio entre la socialdemocracia y el partido agrario; en Dinamarca, entre la socialdemocracia y el partido liberal; aunque la hegemonía de la socialdemocracia ya se había establecido en Suecia y Noruega, no fue tan firme en Dinamarca, y menos todavía en Finlandia y en Islandia (Kautto, 2010).

[31] Además de las usuales jubilaciones y pensiones, del seguro de desempleo, y de los auxilios de accidentes y enfermedades, un conjunto de beneficios para las familias y diversas licencias, así como transferencias para los jóvenes en la fase de transición entre la educación y el empleo, por añadidura a las transferencias de asistencia social.

[32] Algo semejante sucede con la asistencia a los adultos mayores: la provisión externa de asistencia en los hogares de los adultos mayores se asoció a un aumento en la frecuencia de las visitas por parte de los hijos (Esping-Andersen, 2009).

[33] En términos de la movilidad social (que por lo tanto refleja una estructura de oportunidades más amplia que la simple movilidad ocupacional), en una comparación entre los Estados Unidos y Dinamarca, Esping-Andersen (2009) estimó la probabilidad de que una persona nacida en el primer quinto de renta pudiera movilizarse de manera ascendente como tres veces mayor en Dinamarca que en los Estados Unidos.

[34] Lodemel y Trickley (2000) han hecho una revisión y una evaluación de estas políticas, describiendo varias de ellas, desde las más eficaces en *human resource development,* características de los países nórdicos, especialmente Dinamarca, hasta las de *labour market attachment,* típicas del poco efectivo *workfare* estadunidense.

[35] En el cuadro V.2 se observa que si la participación relativa de los impuestos directos en la recaudación (especialmente sobre renta y lucros) es en promedio inferior al del promedio de los países liberales, como porcentaje del PIB la situación se invierte, dado el tamaño bastante más grande de la carga tributaria en los países nórdicos, casi 50% mayor que la del régimen liberal. Con todo, Dinamarca sobresale, con una participación relativa de los impuestos sobre lucros y renta superior a la estadunidense (*cf.* el cuadro V.3).

[36] Según Wilensky y Lebeaux (1975), la tributación es uno de los factores más importantes para explicar el apoyo político al *welfare state,* tendiendo éste a ser más grande cuanto más intensa haya sido la utilización de los impuestos sobre el consumo, en lugar de los impuestos directos; también, según Tullock (1984), al disminuir la visibilidad

de la redistribución, la socialdemocracia acaba por lograr la creación de una mayor redistribución.

[37] Esta relación sólo es lineal en los estratos inferiores de la renta, donde los aumentos en la renta se asocian con las mejoras en las expectativas de vida.

[38] Hay dos casos interesantes en este régimen, ya que representan dos paradigmas socialdemócratas: el de Dinamarca, que constituyó, en el periodo, uno de los mercados de trabajo menos reglamentados del mundo, y el de Suecia, cuyo mercado de trabajo estaba muy reglamentado, con un apoyo importante al empleo público. Estas distintas estrategias revelan diferentes vías para la generación de empleo equitativo: de un lado, apoyándose en un mercado de trabajo flexible, con reglas flexibles de admisión y dimisión, que crea nuevos puestos de trabajo a un costo relativamente bajo pero garantizando seguridad económica, protección social y oportunidades para la movilidad ocupacional por medio de varias instituciones del *welfare state (security);* del otro, mediante el mantenimiento de una fuerte reglamentación del trabajo y del empleo público, especialmente en el sector servicios sociales (Kenworthy, 2004; Esping-Andersen, 1990, 1999).

[39] En el caso de Dinamarca, con la introducción de las jubilaciones públicas básicas solamente para adultos mayores pobres, y de jubilaciones ocupacionales establecidas mediante negociaciones colectivas en que participaron la casi totalidad de los trabajadores; en Suecia se introdujo un segmento privado.

[40] En la línea de los resultados precedentes de Korpi y Palme (1998), que encontraron la evidencia para la hipótesis causal de que los *welfare states* influyen en las definiciones de intereses y en formación de las coaliciones en apoyo de éstos.

[41] Estas diferencias aparecen en la conexión entre los regímenes de bienestar liberales y un alto nivel de respuesta positiva a la pregunta de si los pobres podían o no controlar su pobreza (y apoyo a políticas selectivas), y entre los regímenes socialdemócratas y un pequeño conjunto de respuestas positivas a la misma pregunta (y apoyo a políticas universales) (Larsen, 2008, p. 141).

[42] Véase Arts y Gelissen (2010) para una breve reseña.

[43] Los cuatro principales programas crecieron en el periodo (salud y desempleo convergieron en la cima; jubilaciones y políticas de familia no experimentaron una convergencia), siendo que las tasas de reposición promedio de las jubilaciones aumentaron, que las de asistencia a la salud declinaron, y que las del seguro de desempleo permanecieron estables, en relación con el salario del trabajador promedio.

VI. EXPANSIÓN: ESTADOS DE BIENESTAR SOCIAL TARDÍOS (AMÉRICA LATINA)

En la época en que Europa central experimentaba las presiones de la retracción, algunos países de Europa mediterránea (Ferrera, 2010) y de Asia oriental (Peng y Wong, 2010; Gough y Wood, 2004; Haggard y Kaufman, 2008) emprendieron la constitución de Estados de bienestar, precisamente en los decenios de 1970 y 1980, y algunos países de América Latina reformaban y ampliaban sus tradicionales sistemas de seguro social en las décadas de 1990 y 2000. Tras un periodo de intenso ajuste fiscal y presión sobre las políticas sociales, en que se verificaron aumento de las desigualdades y estancamiento de los índices de la pobreza, América Latina hubo de ampliar sus gastos sociales de manera importante. Estos cambios, que habrían de generar inéditos avances sociales en el siglo actual, se vincularon a las nuevas condiciones políticas y económicas.

En este capítulo vamos a analizar el estado de la redistribución en América Latina desde dos perspectivas: a partir de su posición relativa en esa región del mundo (lo que establece su posición frente a lo que las regiones más desarrolladas habían alcanzado), y de los mundos de bienestar y redistribución que alberga (lo cual se relaciona con los distintos obstáculos que la región enfrentó en su progresión hacia el bienestar social). En consecuencia, en la primera sección presentaremos el estado actual de la redistribución fiscal en la región, detallando los efectos del gasto y del financiamiento y los comparamos con el impacto redistributivo de los *welfare states* de los países desarrollados de la OCDE, para seguidamente contextualizar este estado de cosas en las reformas recientes. En la siguiente sección consideraremos la región como un microcosmos que alberga mundos de bienestar distintos y que enfrenta obstáculos diferentes. En la última sección, el capítulo concluye con una síntesis de los resultados.

Desde ahora podemos adelantar que el principal problema de la región es la todavía diminuta cobertura proporcionada por el Estado de bienestar. Por otro lado, su gran heterogeneidad interna justifica la identificación de regímenes de bienestar con déficits específicos de “mercantilización", es decir, el grado de inserción en mercado formal de trabajo; de “desmercantilización", esto es, la extensión y calidad de los sistemas de protección social y provisión de oportunidades; y de “desfamiliarización", en otras palabras, el estado en que se encuentra la provisión de cuidados externos.

1. AMÉRICA LATINA EN EL MUNDO

a) *Panorama de la redistribución*

América Latina es una de las regiones más desiguales del planeta.[1] Se conjugan dos factores en la composición de este cuadro. Por un lado, la elevada desigualdad en la distribución de renta —el Gini de la renta de mercado era de 0.52 a mediados del decenio de 2000— refleja la desigual distribución de la riqueza, mucho más concentrada en la región que en los países desarrollados de la OCDE.[2] Por otro lado, el efecto compensatorio ejercido por la redistribución fiscal en la desigualdad económica, en comparación con los países desarrollados, es pequeño: en promedio, transferencias e impuestos directos reducen la desigualdad en 15 puntos porcentuales en los países de Europa y en dos puntos porcentuales en la región.[3] Cuando se computan los impuestos indirectos, la redistribución cae a la mitad.[4]

La razón principal de la diferencia entre los niveles de redistribución en las dos regiones se deriva del tamaño del gasto social y de la recaudación tributaria (Goñi *et al*., 2011). En América Latina los gastos proporcionales en transferencias son menores que la mitad de los gastos en la Unión Europea,[5] mientras que la carga tributaria se encuentra 10 puntos porcentuales por debajo de la carga de la Unión Europea.[6] La carga tributaria regional se sitúa muy por debajo de la norma internacional para los países con un nivel de desarrollo semejante (Goñi *et al.,* 2011); en cuanto al gasto, países de renta mediana de Europa del Este tienen un gasto proporcional significativamente superior al de los países de renta equivalente en la región (Haggard y Kaufman, 2008). Otro factor inhibidor de la redistribución es la baja progresividad[7] de gastos y recaudación (Goñi *et al*., 2011; Prasad, 2008). En conjunto, estos factores se vinculan a economías políticas establecidas sobre las bases de profundas desigualdades estructurales que han generado y siguen generando obstáculos políticos para la profundización de la redistribución.

Cuando observamos exclusivamente el gasto, tanto su magnitud (13% del PIB, en 2005) como su asignación parecen insatisfactorias. En relación con el tamaño, vemos que incluso los gastos en seguridad social como proporción del producto y no sólo los gastos en servicios son inferiores a los gastos equivalentes en los países desarrollados (Brasil es claramente un *outlier* respecto a la seguridad social en la región).

Cuadro vi.1. *Composición del gasto social como % del pib: América Latina (2004), ocde (2004) y Brasil (2005)*

	Educación	*Salud*	*Seguridad social*	*Vivienda y urbanismo*
América Latina	4.2	2.6	5.4	0.9
ocde	6.4	6.9	17.3	0.8
Brasil	4.6	3.9	12.1	0.9

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos en Afonso (2009).

Por lo general, también se considera inadecuada su distribución entre los sectores y dentro de los mismos sectores (Lloyd-Sherlock, 2009; Huber y Bogliaccini, 2010; Ocampo, 2008). La seguridad social, que tiene mayor peso, es generalmente regresiva; la educación primaria progresiva absorbe poco más de un tercio de los recursos, mientras que la educación secundaria y terciaria beneficia desproporcionalmente a los estratos más ricos; el sesgo en el gasto del segmento público de la salud favorece a la medicina curativa en detrimento de los sectores de cuidados básicos. Los problemas de la asignación, a su vez, reflejan derechos diferenciados que se otorgan a los beneficios y los servicios. En general, la educación básica es nominalmente pública, la seguridad social sólo es accesible para los contribuyentes, y la asistencia social está sujeta a la comprobación de medios y, en algunos casos, a condicionalidades, mientras que la salud tiene un sector universal, otro ligado a la seguridad social y un tercero, privado, que es un servicio de mejor calidad al que pocos tienen acceso. Además, también reflejan la capacidad diversificada de los ciudadanos de acceder a estos derechos, que puede depender, en el caso de los servicios, de varios factores, como distancia, costo de la oportunidad, calidad del servicio y simple información (Lloyd-Sherlock, 2009).

Los gastos más progresivos son los programas de transferencia de renta focalizados,[8] que, por tener bajo presupuesto,acaban por ser poco efectivos,[9] y la educación primaria,[10] siendo ésta la intervención social pública más efectiva desde el punto de vista de la redistribución (Lloyd-Sherlock, 2009; Lustig, 2011). Con todo, la educación pública está contaminada con problemas de baja calidad (*cf.* pisa/ocde) y acaba por ser la única opción para los pobres. La progresividad general de los gastos también queda disminuida por el gasto tributario en educación, salud y esquemas privados de jubilación en la forma de subsidios, exenciones y deducciones fiscales, cuyo impacto muy probablemente regresivo, en términos absolutos, sería necesario todavía evaluar (Lloyd-Sherlock, 2009).[11]

Consideradas en conjunto, las transferencias monetarias de la seguridad social, fuertemente redistributivas en los países de la OCDE, son poco redistributivas en América Latina. La causa directa es el alto peso de las jubilaciones en el total de las transferencias, más de 85%, y de hecho cerca de 80% de su valor se dirige a las dos quintas partes superiores de la distribución y solamente 3% a la quinta parte inferior (Goñi *et al.*, 2011). Otra pieza de la historia es la existencia de un gran contingente poblacional que no tiene acceso a la previsión por estar insertado en el mercado informal de trabajo: es cerca de 50% de la fuerza de trabajo en la región. En otras palabras, la regresividad de las transferencias de la seguridad social refleja, por un lado, la situación en el mercado de trabajo —la exclusión de una significativa fracción de la fuerza de trabajo del mercado formal y las diferencias de rendimientos dentro del mercado formal de trabajo—, y por el otro, su peculiar estratificación. Esta estratificación poco atenúa las diferencias en los rendimientos del trabajo e incluso crea segmentos propios, por ejemplo, entre los servidores públicos y los empleados del sector privado, y entre los diferentes esquemas de beneficios. Para mejorar el desempeño redistributivo de la previsión sería preciso aumentar la cobertura previsional y mejorar la equidad entre los que reciben beneficios previsionales. A pesar de ser muy progresiva, la asistencia social no representa una gran diferencia, ya que asume solamente 1% del producto de un total de poco más de 7% dedicado a las transferencias.[12]

Para analizar el impacto redistributivo de los sistemas públicos de educación y de salud sería preciso estimar los efectos de mediano y largo plazo, ya que esos sistemas se traducen en oportunidades de generación de renta y de obtención de empleos de calidad.[13] En la ausencia de estas evaluaciones, registraremos la distribución del gasto público entre los quintos de renta. Desde esta perspectiva, los gastos públicos en educación y en salud básica se muestran como progresivos, mientras que los gastos en educación terciaria y en medicina curativa tienden a ser regresivos. Aun así, en conjunto, los gastos en educación y en salud son progresivos (Huber y Bogliaccini, 2010; Huber *et al.*, 2008; Goñi *et al.*, 2011; Lloyd-Sherlock, 2009; Lustig, 2011), más todavía que los gastos en transferencias, y reducen la desigualdad en cuatro puntos porcentuales de Gini (Goñi *et al.*, 2011; Lustig, 2011). Pero, de un modo general, hay provisión insuficiente en todos los niveles de los servicios, con un bajo gasto per cápita y una baja efectividad sistémica.[14]

En relación con los impuestos, dos hechos llaman la atención: en primer lugar, en contraste con los países de la OCDE, en la carga tributaria pesan mucho los impuestos indirectos (36% *versus* 28%) y poco los impuestos sobre la renta y los impuestos corporativos (20% *versus* 32%) (Prasad, 2008). En segundo lugar, la región tiene las más bajas alícuotas de impuesto sobre la renta y de impuestos corporativos del mundo, y éstas han estado cayendo a lo largo de los dos últimos decenios, mientras que las

alícuotas de los impuestos indirectos han estado creciendo, aunque no sean altas en una comparación internacional (Goñi *et al.*, 2011; Prasad, 2008), lo cual, como vimos en el capítulo V, es una tendencia internacional. Otras características importantes: la base tributaria es estrecha,[15] el impuesto sobre la renta, a pesar de ser progresivo, es afectado por la diferencia entre las alícuotas nominales y efectivas pagadas por los más ricos, y los tributos sobre la nómina son regresivos.[16] Al computarse la incidencia de los impuestos en las capas de la renta, es patente la regresividad del sistema: mientras que el último quinto de la distribución de la renta, que absorbe hasta 65% de la renta, paga, en promedio, 50% de los impuestos, éstos recaen desproporcionalmente en las capas más bajas de renta (Prasad, 2008). El 20% correspondiente a los más pobres paga en tributos totales prácticamente la misma fracción de renta que el 20% correspondiente a los más ricos, y una fracción mucho mayor de lo que pagan estos últimos en términos de los impuestos indirectos. De un modo general, la tributación en su totalidad no reduce la desigualdad en la región.[17]

CUADRO VI.2. *Distribución y redistribución en América Latina y en Europa (2008): indicadores seleccionados*

	América Latina	OCDE/*Europa*
Gini renta disponible	0.50	0.31
Gini riqueza	0.81(tierra) 0.42 (educación)	0.60 (tierra) 0.27 (educación)
Redistribución (T y D)	2 puntos porcentuales de Gini	15 puntos porcentuales de Gini
Redistribución (educ. y salud)	4 puntos porcentuales	6 puntos porcentuales
Gasto en transferencias	7% PIB	17% PIB
Carga tributaria	28% PIB	39% PIB
Impuestos directos	28%	32%
Impuestos indirectos	36%	28%

FUENTE: Elaboración propia, a partir de los datos en Goñi *et al.*, 2011. *T y D:* transferencias más impuestos directos. *Gini renta:* Gini de la renta disponible, que es la renta del mercado menos los impuestos directos y más las transferencias. *América Latina:* Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. OCDE/Europa: 15 países de Europa occidental.

Una penúltima observación: los coeficientes de Gini de renta primaria (antes de la redistribución) en América Latina y Europa difieren en apenas ocho puntos porcentuales, mientras que respecto a la posredistribución la diferencia es de casi 20 puntos

porcentuales. Goñi *et al*. (2011) ven en esos datos una evidencia de que el problema más grande se relacionaría con la redistribución y no con la distribución. Nosotros creemos que hay que leer esos datos con cautela, pues, como vimos en el capítulo V, el Estado de bienestar no sólo interviene en la distribución de la renta disponible, sino también en la distribución primaria de renta mediante políticas de garantía de renta, como jubilaciones y varios otros beneficios monetarios. Gracias a la existencia de esas políticas, hay una gran cantidad de individuos con renta de mercado nula. De este fenómeno se deriva un aumento en la desigualdad en la distribución de la renta de mercado.[18] Por lo tanto, es probable que el Estado de bienestar europeo aumente la desigualdad en la distribución de la renta *primaria* en Europa, bastante más que su similar en América Latina, en función únicamente de la diferencia de tamaño entre ambos. Cosa que indicaría que, más que los europeos, los latinoamericanos tendrían que preocuparse de las fuentes últimas de generación de desigualdad: el acceso desigual a la tierra y a otras formas de riqueza que podrían mejorar sus rendimientos.

Finalmente, respecto a la redistribución propiamente dicha, ampliarla requeriría aumentar los ingresos tributarios y gastos sociales, además de mejorar sus progresividades, especialmente la de la tributación. El desafío consiste en la política para emprender semejante redireccionamiento. En la próxima sección, el análisis de los avances recientes en ingresos y gastos indica cuáles coaliciones políticas obtuvieron mayor éxito en la empresa. Adelantamos que una estrategia muy exitosa en los países europeos y recientemente también en Asia Oriental, que consiste en hacer del consumo conjunto de los bienes públicos sociales la base para un financiamiento sólido y para una cobertura efectiva, todavía no se ha ensayado en la región.

b) *Democratización, reformas, y redistribución*

Por más insatisfactorios que hayan sido los resultados distributivos en la región, representan un avance en relación al decenio de 1990, cuando ocurrió un importante deterioro en los indicadores de desigualdad. En esta subsección presentaremos el contexto de esa evolución y algunos de los desafíos a su continuidad.

A lo largo del periodo de industrialización y urbanización de la posguerra, y hasta las últimas décadas, América Latina fue rehén de la economía política de democracias subdesarrolladas o inexistentes, que privilegiaban un círculo restringido de intereses especiales y marginó vastos contingentes de población en el trabajo y la protección informales. A partir de los ochenta, ese cuadro comienza lentamente a modificarse con la ola de la redemocratización que incorpora los derechos sociales en la agenda pública de muchos países. Mientras tanto, esa trayectoria se obstaculizó por la crisis de la deuda, por el ajuste fiscal y por las subsecuentes reformas en las políticas sociales de los

decenios de 1980 y 1990 (Huber y Bogliaccini, 2010; Haggard y Kaufman, 2008).

Más intensas en algunos países (Chile y México), menos en otros (Brasil, Costa Rica, Uruguay), muchas de esas reformas implicaron una retracción en el seguro social y privatización del bienestar —en beneficios y servicios como jubilaciones, pensiones y salud— al mismo tiempo que introducían programas de asistencia[19] social focalizados y con condicionalidades. En relación con la previsión, las reformas no provocaron una expansión de cobertura (Huber y Bogliaccini, 2010; Uthoff, 2011), que era una de sus principales justificantes públicas. Esto se debió a la prioridad otorgada a los objetivos fiscales respecto de otros, como la universalización de la cobertura y el aumento de la solidaridad dentro de los sistemas de previsión (Uthoff, 2011). Aun así, la asistencia social se expandió en el periodo con las transferencias de renta condicionada y los programas de previsión no contributiva (Ferreira y Robalino, 2010) y terminó por extender cierta protección social a quienes tradicionalmente no contaban con los beneficios del seguro social. Entre otros méritos, los programas de renta condicionada que se diseminaron por la región en los años noventa a partir de las experiencias pioneras de Brasil y México de hecho contribuyeron a la reducción de la pobreza extrema.[20] No obstante, se debe subrayar que, en virtud de haber absorbido una fracción diminuta del presupuesto público, estos programas distribuyeron beneficios monetarios de bajo valor y no incluyeron a un gran contingente de pobres (Kerstenetzky, 2009).[21] En resumen, es posible decir que a lo largo de los decenios de 1980 y 1990, periodo de fuerte restricción fiscal, la redistribución en las jóvenes democracias latinoamericanas se limitó al reajuste del gasto para apoyar a la asistencia social sin provocar un aumento en su monto (Huber y Bogliaccini *et al.*, 2008; Huber, 2010).

A partir del año 2000, las cosas comenzaron a cambiar. La recuperación económica, en gran parte motivada por la aceleración del comercio internacional, llevó a la región a registrar un incremento del producto de 5.5% entre los años de 2003 y 2008. A pesar de los todavía insatisfactorios resultados sociales, como vimos en la sección anterior, la región habría de experimentar una reducción inédita en las tasas de desigualdad y pobreza —lenta, pero mantenida—. La tentación es atribuir al crecimiento la explicación de este avance, pero varios trabajos indican que el factor explicativo más importante no fue el crecimiento económico, sino la democracia, y ésta por medio de la introducción de políticas redistributivas, gracias a las coaliciones de centro-izquierda[22] —el caso de Brasil, en particular, ilustra inversamente la contribución de políticas redistributivas en el crecimiento económico de los últimos años—.[23] La disminución de la desigualdad y la pobreza fue más intensa en democracias más estables y con fuertes coaliciones de centro-izquierda.[24]

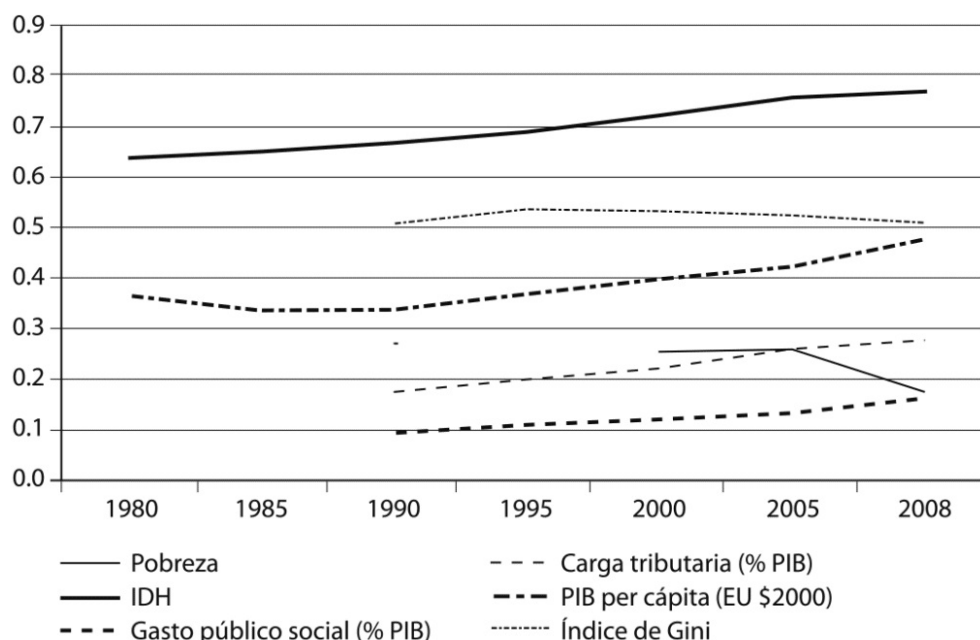
Según las estimaciones de Cornia (2010), además de la continua expansión educativa

que se ha verificado en la región, el factor más importante de la disminución de la desigualdad fue un conjunto de políticas conducidas por coaliciones socialdemócratas: las políticas de seguro social y transferencias para los pobres, las políticas en pro de la formalización del mercado de trabajo, el ajuste del salario mínimo y el régimen de tasas de cambio controladas que adoptaron muchos países.[25] La tasa de crecimiento del producto, en sí, tuvo un efecto pequeño; su eficacia fue mayor en los países gobernados por aquellas coaliciones.

Viendo la región en conjunto, el gasto social se expandió continuamente a través del decenio de 2000, *pari passu* con la carga tributaria (Kerstenetzky, 2010): el gasto, como porcentaje del producto, que apenas superaba 10% entre 1990 y 1995, pasó a 16% en 2008, mientras que la carga tributaria aumentó de cerca de 20 a 28% del producto en ese mismo periodo. En cuanto a eso, la desigualdad declinó en 12 países, entre un conjunto de 17 países con datos comparables, a una tasa promedio de 1.1% por año entre[26] 2000 y 2007 (López-Calva y Lustig, 2010). En la gráfica VI.1 se sintetizan estas variaciones.

En los países gobernados por coaliciones de centro-izquierda, la expansión del gasto se tradujo en la implantación de sistemas públicos de educación preescolar (Uruguay y Chile, después de 2006), instituciones de mercado de trabajo más ecualizadoras (Chile, Costa Rica, Uruguay y Brasil), sistemas de salud universales (Costa Rica y Uruguay), jubilaciones básicas y beneficios no contributivos (Brasil y Bolivia) (Huber 2010; Kerstenetzky, 2010; Ferreira y Robalino, 2011), además de los generalizados programas focalizados de renta condicionada, que en algunos casos se establecieron como un derecho de los más pobres (Uruguay). A partir del año 2006, en Chile hubo un retroceso en la retracción emprendida en los últimos decenios, con la expansión del segmento público de la educación preescolar y de salud básica, y la reversión parcial de la privatización de la previsión social.

GRÁFICA VI.1. *América Latina y el Caribe: Gini, pobreza, IDH, carga tributaria, gasto social y renta per cápita, 1980-2008*



FUENTE: Kerstenetzky (2010). Elaboración propia con los datos de SEDLAC, PNUD, CEPAL y The World Bank Group. Fuentes de los datos: Gini – SEDLAC; IDH – PNUD; Gasto social público (/100) – CEPAL; Incidencia de pobreza – SEDLAC (/100); Carga tributaria (/100) – CEPAL; PIB per cápita (/10 000) – The World Bank Group. El IDH de 2008 se refiere a 2007; pobreza incluye el porcentaje de la población que vive con menos de 2.5 dólares por día; pobreza de 1990 se refiere a 1992; pobreza de 2000 se refiere a 1998; pobreza de 2005 se refiere a 2003.

La reciente experiencia chilena respecto a la educación infantil es característica del tipo de dilema a que la región se habrá de enfrentar en el proceso actual de “contrarreforma".[27] Según Staab (2010), las políticas de educación infantil tienen potencialidades distintas, dependiendo del diseño y de los recursos involucrados, además de aspectos societarios, como la estructura existente de distribución de oportunidades y la desigualdad económica. Las políticas “informales", basadas en las comunidades y en el trabajo no pagado de las madres, por ejemplo, tienen un bajo potencial para la creación de oportunidades para los hijos, transfiriendo la responsabilidad del Estado a las madres y reforzando su función de cuidadoras.[28] El programa Chile Crece Contigo, que se volvió una prioridad del gobierno de Bachelet a partir de 2006, señaló, al contrario, la expansión de la responsabilidad pública mediante la provisión de los servicios y la garantía del acceso a las familias pobres, llegando inicialmente a los hogares 40% más pobres y desde 2011 a los hogares en el tercer quinto de renta. Con todo, diversas características de este programa todavía limitan sus posibilidades de nivelar las oportunidades para los chicos.

Staab (2010) subraya la persistente segmentación social de esos servicios, las condiciones de trabajo con personal insuficiente y los salarios subvaluados de los trabajadores del ramo. A estas dificultades se podrían sumar los cuellos de botella en los subsecuentes subsistemas de educación primaria y secundaria, profundamente segregados, con un segmento público subfinanciado, que enfrentan constantes dificultades políticas para obtener más recursos, así como un segmento terciario (privado y público) que es inalcanzable para la gran mayoría de la población.

El problema, como observa Staab (2010), consiste en cómo viabilizar la ecualización de las oportunidades en sociedades profundamente desiguales. Un problema adicional, como veremos en la próxima sección, es el de cómo realizar esto en sociedades *desigualmente* desiguales. Una forma de encaminar ambos problemas consiste en identificar los diferentes regímenes de bienestar de la región para comprender los principales obstáculos y oportunidades.

2. Mundos en América Latina

a) *Panorama de la heterogeneidad interna*

En el análisis de la redistribución en la sección anterior nos referimos a la región como un todo, dejando de lado sus diferencias internas. No obstante, América Latina alberga profundas desemejanzas entre las pocas afinidades, entre las cuales se incluyen elevados índices de desigualdad,[29] bajos niveles proporcionales de gasto social y carga tributaria[30] y un pasado (casi) común de colonización ibérica. Las disimilitudes son todavía más impresionantes.

Si observamos aspectos como recursos, prioridades políticas y bienestar, descubrimos en la región un microcosmos de disparidades. Por ejemplo, el producto per cápita de Nicaragua equivale a la décima parte del argentino; el gasto social brasileño, como proporción del producto, es cuatro veces el ecuatoriano; más de 80% de la población chilena tiene acceso a la red de alcantarillado, mientras que apenas poco más de 8% de los paraguayos goza de ese “privilegio". Es de notar la diversidad de las prioridades políticas y resultados, independientemente del tamaño de esas economías. Prioridades y resultados “europeos" de la pequeña Cuba, respecto a los indicadores como mortalidad infantil, expectativa de vida, analfabetismo y años de escolaridad, contrastan formalmente con prioridades mal calibradas y resultados insatisfactorios de gigantes como México[31] o el mismo Brasil,[32] donde todavía más de 15 de cada mil recién nacidos mueren antes de cumplir un año de edad. Cuba, a pesar del diminuto PIB per cápita, tiene gasto en salud y expectativa de vida equivalentes al promedio de los países desarrollados,

y lo mismo ocurre con los gastos en educación, niveles del analfabetismo y años de escolaridad. Resultados como los de Cuba o Uruguay, Costa Rica o Argentina contrastan fuertemente con los de sus vecinos del Caribe o del Cono Sur. En América Central y el Caribe, más de 30% de los nicaragüenses son analfabetos (en Cuba menos de 3% de la población), mientras que en la República Dominicana la elevada mortalidad infantil siega la vida de tres de cada cien niños nacidos vivos (en Cuba, tan sólo cinco de cada mil). En el Cono Sur es grande la heterogeneidad en los niveles de pobreza de renta y realizaciones básicas: mientras que más de 50% de los paraguayos son pobres, en el contiguo Uruguay la proporción cae a una décima parte de la población. En Bolivia, donde la informalidad laboral abarca a casi 70% de los trabajadores, la esperanza de vida no pasa de 66 años, en comparación con Uruguay, donde existe una informalidad de 20% y una expectativa de vida superior en 10 años. En síntesis, al lado de la visible heterogeneidad, es posible observar que ninguno de los sospechosos usuales, como nivel de desarrollo económico y proximidad geográfica, parece dar cuenta de ella.

CUADRO VI.3. *América Latina en un vistazo: indicadores de recursos, 2008*

	América Latina	*Máximo*	*Mínimo*	*Brasil*	OCDE
PIB per cápita (en US$ de 2000)*	4758.86	9893.81 (Argentina)	905.13 (Nicaragua)	4447.61	29762.35
% de crecimiento del PIB anual*	4.3	10.7 (Panamá)	1.3 (México)	5.1	0.6
Carga tributaria % PIB**	28.01	40.7 (Cuba, Rep. Domin.)	10.9 (México)	35.5	35.84
Gasto social % PIB (2005)**	13.42	22.5 (Brasil)	6.25 (Ecuador)	22.5	25.5
Gasto público en salud % PIB (2005)**	3.4	7.4 (Cuba)	1.1 (Perú)	3.1	8.9
Gasto público en educación % PIB (2000, no todos los países)**	4.8	7.2 (Cuba)	1.3 (Ecuador)	4	4.9

FUENTE: Elaboración propia. * World Bank; **Cepal 2009.

Un retrato sintético de esa heterogeneidad aparece en las tablas siguientes, que presentan indicadores de recursos y desempeño de la región, sitúa a Brasil y señala los

países desarrollados como horizonte de realizaciones.

No parece razonable acomodar este conjunto heterogéneo de realidades en una perspectiva única sobre la formación y el desarrollo de un Estado de bienestar social.

Cuadro vi.4. *América Latina en un vistazo: Indicadores de desempeño, 2008*

	América Latina	*Máximo*	*Mínimo*	*Brasil*	*ocde*
Pobreza (% pob.)***		56 (Paraguay)	10.7 (Uruguay)	24.9	10.6 (2005)
Indigencia*** (% pob.)		30.4 (Paraguay)	2 (Uruguay)	7	
Gini**** (2005, algunos países al)	52	58.2 (Bolivia)	45 (Uruguay)	57	31
Expectativa de vida (años)*	73	79 (Cuba)	66 (Bolivia)	72	79
Mortalidad infantil (p/1000)*	19.05	27.21 (Rep. Dom.)	4.8 (Cuba)	18.03	4.9
Agua corriente** (% pob., algunos países al)	81.3	99.8 (Costa Rica)	60.3 (Paraguay)	83.7	
Electricidad (% pob.)**	90.5	99.5 (Venezuela)	73.9 (Nicaragua)	98.3	
Drenaje (% pob.)**	48.5	82.5 (Chile)	8.6 (Paraguay)	52.3	
Analfabetismo, + 15 años (% pob.)**	8.3	30.3 (Nicaragua)	1.7 (Uruguay)	9.6	
Escolaridad (2000, algunos países al)*	6.2	8.8 (Argentina)	4.6 (Nicaragua)	4.9	9.3
idh (2007)*****	0.769	0.88 (Chile)	0.7 (Nicaragua)	0.81	0.94
Tasa de participación (2005)**	61	71.3 (Bolivia)	51.4 (Cuba)	69.8	61
Informalidad laboral (algunos países al)****	47.4	68.2 (Bolivia)	20.8 (Uruguay)	29.8	15.8(*)
Desempleo**	7.4	14.1 (Rep. Dom.)	1.6 (Cuba)	7.9	5.9

Fuente: Elaboración propia. * World Bank; ** Cepal 2009; *** Cepal 2010; **** sedlac stats; ***** pnud. Nota: ocde, trabajadores por cuenta propia.

b) *Dar sentido a la heterogeneidad: ¿regímenes en América Latina?*

Algunos estudios hacen remontar el origen común de los sistemas de bienestar latinoamericanos al modelo bismarquiano de seguridad ocupacional (Huber *et al.,* 2008; Uthoff, 2010).[33] En esa línea interpretativa, los sistemas públicos de bienestar se montaron paralelamente a los procesos de industrialización de esos países, como en la mayoría de los países europeos; apoyados en la seguridad social, con evolución paralela a la de los mercados formales de trabajo y la estratificación ocupacional, con escasa asistencia social y sistemas de salud ocupacional adicionados de un pequeño segmento público. Pero esto ocurrió a distinto ritmo y con diversas configuraciones. Entre los factores que habrían determinado positivamente los grados de cobertura y los niveles de adecuación de esos sistemas se pueden destacar, frente al "nivel de desarrollo económico", la "duración de las democracias" (Haggard y Kaufman, 2008).

Reseñaremos cuatro de los intentos de clasificación de regímenes de bienestar existentes.[34] Nuestro objetivo no es tanto ubicar a los países en regímenes como explicitar categorías analíticas que permitan discernir estilos del bienestar social, a fin de entonces comprender los peculiares problemas y obstáculos que se deben de superar. El primer intento, en la línea de las tipologías de Esping-Andersen, fue emprendido por Filgueira (1998),[35] que identificó dos variantes del modelo corporativo en la región. La primera, que agrupa a Uruguay, Argentina y Costa Rica, se caracteriza por un "universalismo estratificado" con políticas sociales amplias, aunque segmentadas por estrato ocupacional. La segunda variante, "dual", representada por Brasil y México, combina universalismo estratificado en las áreas urbanas y exclusión en las áreas rurales. Un tercer grupo de países, que incluye a El Salvador y Nicaragua, se identifica por Estados residuales y redistribución prácticamente inexistente. La tipología fue establecida en relación con los años setenta; a lo largo de los años ochenta, y en respuesta a la crisis económica, el grupo de países universalistas estratificados se subdividió entre los que habrían de seguir reformas orientadas hacia el Estado (Costa Rica y Uruguay), y los que se alinearían con el mercado (Argentina y Chile) (Martínez Franzoni y Filgueira, 2002, *apud* Martínez Franzoni, 2008).

Como ya se ha mencionado, los regímenes representarían variantes del modelo corporativo. Las políticas sociales "estratificadas" atenderían a los trabajadores formales de acuerdo con las reglas de estratificación vigentes. El universalismo de esas políticas dependería entonces del grado de generalización del empleo formal. De hecho, es la extensión de la formalización lo que separa universalistas estratificados de duales, mientras que ambos se diferenciarían de los sistemas residuales por la ausencia o la presencia poco significativa del Estado.

En sus tipologías, Gough y Wood (2004) y Barrientos (2004) explicitan el problema de la informalidad, que estaría implícito en la dinámica captada en la clasificación de Filgueira. Según estos autores, la informalidad del trabajo es el elemento distintivo de la

región, en comparación con los países europeos, y se debería incluir explícitamente en la tipología. Gough y Wood (2004) señalan la presencia de mercados de trabajo excluyentes y Estados prácticamente inexistentes para justificar su rechazo de una aplicación mecánica de la tipología de Esping-Andersen al caso de América Latina, cuyo bienestar sería realmente suministrado por familias y comunidades. Para Barrientos (2004), la región había adoptado hasta hace poco un régimen "conservador informal", en el cual la seguridad social se garantizaba únicamente a los formales y los demás se veían obligados a recurrir a estrategias informales para tratar de obtener ingresos en un mercado informal y satisfacer sus necesidades de cuidado en el interior de la familia.[36] Sin embargo, en los decenios de 1980 y 1990, como consecuencia del ajuste fiscal y de las reformas de las políticas sociales, tuvo lugar la retracción de la seguridad social tradicional y la introducción de planes privados de seguridad y privatización de los servicios, a la par de una ampliación del mercado informal y de la familiarización del bienestar. América Latina habría entonces emigrado a un régimen "liberal informal,[37] parecido al que describen Gough y Wood (2004).

La explicitación del problema de la informalidad es una contribución importante de esas tipologías. Un aspecto insatisfactorio es que se ve a América Latina como un bloque monolítico, justamente cuando se mostró persistentemente heterogénea a la adhesión al régimen de bienestar liberal en las décadas de las reformas (*cf.* Haggard y Kaufman, 2008). Según Haggard y Kaufman (2008), la resistencia diferenciada se debió precisamente a la diferenciación de regímenes y economías políticas.[38] Además, no parece acertado insertar la informalidad en el análisis como un predicado del régimen de bienestar. La informalidad sugiere más la *falla* de algún pilar que propiamente una alternativa abonable: indica un apoyo insuficiente en el funcionamiento reglamentado del "mercado de trabajo" y en el "Estado", es decir, en derechos a la protección social alcanzables mediante el trabajo formal y servicios externos de cuidado, lo cual implica como consecuencia una mayor dependencia de las familias/comunidades.

Un intento de incorporar la informalidad en los regímenes a la Esping-Andersen y al mismo tiempo captar diferencias internas de la región en las dimensiones de funcionamiento de los mercados, presencia del Estado y familismo fue desarrollado por Martínez Franzoni (2008). Partiendo del examen de indicadores de mercantilización, desmercantilización, desfamiliarización[39] y desempeño en 18 países en el periodo 1999-2004, la autora documenta la existencia de tres regímenes. Los indicadores positivos de mercantilización se refieren a la participación lícita en el mercado de trabajo, que involucra variables como formalización, salarios adecuados y niveles medios de renta. Por lo tanto, un valor bajo para mercantilización indica participación precaria en el mercado de trabajo. En la desmercantilización se conjugan seguridad social y servicios sociales públicos, siendo posible identificar el principal grupo beneficiario, sean los

trabajadores formales o los pobres. La desfamiliarización se identificó, negativamente, por la presencia de familias extendidas y de familias nucleares cuyos cónyuges realizan un trabajo no remunerado. Como en los países desarrollados, los tres regímenes que emergen del análisis del conjunto se centran o en el mercado o en las familias o en las políticas sociales. La diferencia respecto a aquéllos es que el Estado desempeña un papel importante de apoyo al mercado de trabajo también en el régimen centrado en el mercado.

Todos los *clusters* identificados presentaban limitaciones en términos de mercantilización y de desmercantilización, pero tales limitaciones se diferenciaron. El régimen centrado en el mercado (el *cluster* 1) se caracteriza por políticas públicas de apoyo a la mercantilización del trabajo y por una desmercantilización “propobre", con privatización de la previsión y de la educación. El país típico es Chile. El régimen centrado en políticas sociales tradicionales (*cluster* 2) se caracteriza por una desmercantilización protrabajo formal, con seguridad social y educación pública, y por un grado relativamente bajo de mercantilización del trabajo. Los países típicos serían Brasil, Costa Rica y Uruguay. La comparación entre los *clusters* 1 y 2 muestra que el primero asigna proporcionalmente más recursos sociales públicos en el enfoque en los pobres y tiene una seguridad social financiada de modo más individual, mientras que el *cluster* 2 se enfoca menos en los pobres y financia de modo más colectivo la seguridad social. El régimen centrado en las familias, con bajo grado de desfamiliarización, también posee niveles más bajos de mercantilización y desmercantilización del trabajo, apoyándose más en la informalidad del trabajo y del cuidado familiar. Los casos típicos serían los países de América Central y del Caribe. El *cluster* 1 tiene la mejor situación en términos de mercantilización (mayor formalización, mayores niveles de renta, menor proporción de trabajadores no calificados independientes), seguido por el *cluster* 2 y por el *cluster* 3 (cuya fuerza de trabajo es predominantemente rural), y el *cluster* 2 tiene el mejor desempeño en términos de mercantilización. El *cluster* 3 combina niveles de trabajo femenino remunerado relativamente altos (probablemente por la gran incidencia del trabajo rural), así como no remunerado (trabajo doméstico), lo cual muestra la carga de provisión de renta y de cuidados que recae sobre las mujeres, especialmente si se considera la importancia de las familias extensas y el mayor número de dependientes.

La clasificación de los países en esas categorías refleja la situación entre los años 1999 y 2004 y es muy probable que desde entonces haya cambiado. Sin embargo, es fértil porque trata la informalidad no como un rasgo inmanente de esas sociedades y que está fuera del alcance de la intervención del Estado de bienestar, sino como falla en los pilares mercado y Estado, todo lo cual sugiere como estrategias de superación del problema la adopción de intervenciones públicas en pro de la mercantilización y la desmercantilización.

Facilita el diálogo con la literatura internacional la comprensión de la mercantilización como una oportunidad de participar en los mercados de trabajo públicamente reglamentados, además de permitir la identificación de un importante déficit del bienestar que se compensa inadecuadamente con el trabajo informal y con la familiarización del bienestar. En el análisis de los regímenes de bienestar de los países desarrollados, la cuestión de la mercantilización se había tratado en conexión con el relativamente bajo empleo femenino. En aquel contexto, la desmercantilización de las mujeres es al parecer dependiente de su previa mercantilización; luego, el Estado tendría que responsabilizarse no solamente de garantizar los derechos sociales (desmercantilización), sino la previa introducción de políticas que favorecieran la opción de las mujeres a participar en igualdad de condiciones con los hombres en el mercado de trabajo. El análisis de América Latina sugiere que es posible aplicar la categoría mercantilización para entender la situación en la Unión Europea de los trabajadores inmigrantes sin contrato de trabajo o de los numerosos “trabajadores atípicos", muchos de ellos jóvenes no calificados, cuya participación en la seguridad social es escasa o discontinua y que tienen una baja protección social. En cierta forma, el examen del contexto del bienestar menos desarrollado no sólo amplió la gama de aplicación de una dimensión teórica del análisis del bienestar, la mercantilización, sino que rehabilitó ese instrumento para arrojar luz sobre las propias situaciones “atípicas" en esos contextos más desarrollados. En conjunto, los casos de América Latina y la Unión Europea sugieren que una baja mercantilización tiene como contrapartida una alta informalidad/precarización del trabajo o una alta familiarización del bienestar, dos situaciones de alto riesgo social que representan problemas que el Estado de bienestar tiene que enfrentar. Estas dos situaciones, conjugadas, dan como resultado la carga excesiva que las mujeres tienen que soportar, especial, pero no exclusivamente, en los países pobres y rurales de América Latina.

3. Comentarios finales

Las desigualdades económicas en América Latina, arraigadas en el excesivo grado de concentración de riqueza y en la precariedad de los mercados de trabajo, siguen siendo profundas. Por otro lado, el panorama de la redistribución en la región sugiere que el problema distributivo sigue siendo importante a pesar del reciente aumento del gasto social y de la carga tributaria, de la adopción de políticas sociales más universalistas, en conjunto con políticas enfocadas en los pobres y de la consecuente reducción de las desigualdades. El déficit de redistribución se vincula al tamaño todavía inadecuado de gastos sociales e impuestos, y a la relativamente baja progresividad de ambos. Si el

potencial redistributivo de servicios y seguridad social aún resulta restringido por la estrecha cobertura poblacional, la estructura tributaria, que se apoya desproporcionadamente en impuestos indirectos, se muestra muy dependiente de la economía política en las sociedades desiguales en que hay una baja participación de impuestos progresivos. La apuesta por un consumo conjunto, por parte de pobres y no pobres, de bienes de suministro público como una posible salida de ese dilema, todavía sigue buscando a un patrocinador en la región.

Gastos, impuestos y desempeño promedio disimulan una gran heterogeneidad de situaciones. La óptica de los regímenes permite organizar la heterogeneidad observada en la región en sistemas de bienestar que guardan una cierta uniformidad y permiten visualizar los obstáculos peculiares de los subgrupos de países. Si es verdad que los niveles de mercantilización, desmercantilización y desfamiliarización son insatisfactorios en la región como un todo, algunos grupos de países padecen problemas más intensos en una u otra, o en más de una de tales dimensiones. Este último parece ser el caso de los países de América Central y del Caribe, que acumulan informalidad, familismo y baja protección social; en otro punto de la gama se encuentran los países como Chile, con una estructura muy desigual en oportunidades, a pesar de un nivel relativamente alto de mercantilización; en todavía otra posición están los países con un nivel relativamente alto de desmercantilización, aunque con un grado más modesto de mercantilización, como Brasil.

ANEXO VI.1

Cuadro avi.1. *Primeros esquemas obligatorios de seguridad social en América Latina (1969)*

	Ayuda a enfermedad o maternidad	*Esquemas de seguro por invalidez, edad y para sobrevivientes (pensiones)*	*Accidentes de trabajo*	*Auxilio de desempleo*	*Prestaciones familiares*
Argentina	1934[b]	1919[c]	1915[a]	—	1957
Bolivia	1949	1926[e]	1924	—	1953
Brasil	1931[f]	1923[c]	1919	1965	1941
Chile	1924	1924[g]	1916	1937[i]	1937
Colombia	1946	1929[c]	1915	—	1957
Costa Rica	1941	1941	1925	—	—
Cuba	1934[b]	1923[j]	1916	—	—
Rep. Dom.	1947	1947	1932	—	—
Ecuador	1935	1928[e,g]	1921	1951	—
El Salvador	1949	—	1911	—	—
Guatemala	1946[k]	—	1906	—	—
Guyana	—	1944[h]	1916	—	—
Haití	1951[l]	1965	1951	—	—
Honduras	1954	—	1952	—	—
Jamaica	—	1958[m]	1937	—	—
México	1942	1942	1931	—	—
Nicaragua	1955	1955	1930	—	—
Panamá	1941	1941	1916	—	—
Paraguay	1943	1924[c]	1927	—	—
Perú	1936[m]	1936[l]	1911	—	—
Trinidad y Tob.	—	1951[d]	1926[a]	—	—
Uruguay	1958	1919[n]	1920	1944[ñ]	1943

[a] Beneficios de invalidez y pensiones permanentes *flat-rate*.
[b] Seguro de maternidad.
[c] Esquemas para ferroviarios.
[d] Beneficios no contributivos de invalidez y de vejez.
[e] Esquemas para trabajadores bancarios.
[f] Esquemas de cuidado de salud para trabajadores en actividades que proporcionan servicios reconocidos como valiosos para la comunidad.
[g] Seguro de invalidez y edad.
[h] Jubilaciones por edad no contributivas.
[i] Esquemas para los empleados de oficinas *(white collar)*.
[j] Fondo de previsión general para trabajadores asalariados y empleados de oficinas *(white collar)* en actividades de transporte terrestre.
[k] Seguro de accidentes y de maternidad.
[l] Seguro de hospitalización.
[m] Esquema para trabajadores asalariados.
[n] Esquema para trabajadores en actividades que proporcionan servicios valiosos a la comunidad.
[ñ] Esquema para trabajadores en la industria de la carne enlatada.
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Perrin (oit, 1969) para todos los países del mundo.

[1] López-Calva y Lustig (2010) calculan que la región es 18% más desigual que el África subsahariana, 36 % más desigual que Asia oriental y el Pacífico, y 65% más desigual que los países de alta renta.

[2] Ferranti *et al*. (2004, *apud* Goñi *et al.* 2011) calcularon esas correlaciones en 0.75 para la educación y 0.50 para la propiedad de la tierra. Deininger y Olinto (2000 *apud* Goñi *et al.,* 2011) estimaron el grado de la concentración de la propiedad de la tierra, en valores Gini, en 0.81 (contra 0.60 en otras regiones del mundo), mientras que Goñi *et al*. (2011) estimaron el grado de concentración de los años de escolaridad en 0.42 (contra 0.27 en los países desarrollados).

[3] Goñi *et al*. (2011), Prasad (2008). Del mismo modo que en los países desarrollados, las transferencias redistribuyen bastante más que los impuestos, confirmando que esta región presenta también uno de los hechos estilizados sobre el *welfare state* que se listan en el capítulo V.

[4] La mayor reducción tuvo lugar en Colombia, 3.4%; en Brasil, la redistribución fue inferior a 2%. El grupo de países considerados en las estimaciones de Goñi *et al.* (2011) incluye a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

[5] Poco más de 7% del PIB contra poco más de 17% del PIB.

[6] Cerca de 28%, contra 39% en la Unión Europea. Estos promedios caen sustancialmente si no se toman en cuenta los *outliers* como Brasil (22% del PIB en gastos sociales y carga tributaria de 35.5%), la República Dominicana y Cuba (en estos dos últimos, una carga tributaria de 40 por ciento).

[7] Aquí es preciso aclarar que el gasto social en la región es *siempre* progresivo en términos *relativos* (el coeficiente de concentración de transferencias y servicios es menor que el coeficiente Gini de la renta como un todo), pero no siempre progresivo en términos absolutos (no siempre el gasto per cápita disminuye con el aumento de la renta del grupo de referencia). En el resto del capítulo, el adjetivo “regresivo" se referirá al gasto que no es progresivo en términos absolutos, aunque lo sea en términos relativos.

[8] Benefician tres veces más a los 20% más pobres que a los 20% más ricos (Lloyd-Sherlock, 2009).

[9] Menos de 1% del PIB.

[10] Del gasto social, 7.4% se da en la educación primaria para la quinta parte más pobre

de la población, mientras que 5.8% se dirige a la quinta parte más rica (Lloyd-Sherlock, 2009).

[11] En el caso brasileño, este gasto ya representa cerca de 1% del PIB en 2011, en comparación con poco más de 0.5% del PIB en 2004 (Alvarenga, 2012).

[12] De hecho, mientras que en Europa la distribución de las transferencias es homogénea entre los cinco quintos de renta y, especialmente, jubilaciones y pensiones contribuyen mucho a la reducción de la desigualdad, en América Latina casi la mitad de las transferencias va para el último quinto de renta, 70% para los dos quintos superiores, mientras que el quinto más pobre recibe apenas 8% (Goñi *et al.,* 2011).

[13] Desde el punto de vista del impacto de largo plazo de los servicios, algunas estimaciones muestran que la desigualdad de oportunidades educacionales y de salud sigue influyendo de manera importante en la desigualdad de renta en la región (Paes de Barros *et al.,* 2009). Algunos estudios análogos respecto a Europa insisten en la diferenciación interna, que determina oportunidades más equitativamente distribuidas en la Europa nórdica que en la continental o mediterránea, donde las desigualdades en las oportunidades todavía se consideran altas (Checci *et al.,* 2009).

[14] Ocampo (2008) apunta que los gastos públicos en servicios son progresivos *en el margen*, lo que indicaría la universalización de la cobertura como la estrategia más adecuada para llegar hasta los excluidos o inadecuadamente asistidos. Según él, esta estrategia sería política y financieramente más sustentable, ya que involucraría a la clase media en el financiamiento de los servicios que también consumiría. Como vimos en el capítulo V, la participación de la clase media en el financiamiento y el consumo de los bienes públicos sociales fue identificada por varios autores (Esping-Andersen, 1990; Korpi y Palme, 1998; Pierson, 2007) como una de las causas del éxito de los servicios sociales en los países nórdicos.

[15] Es computada la productividad de los impuestos (los ingresos como porcentaje del PIB en relación con las alícuotas nominales prevalecientes), el alto grado de evasión fiscal debido a la economía informal y el elevado nivel de exención (Goñi *et al*., 2011).

[16] Porque tiene un techo, de modo que la alícuota promedio cae con el nivel de la renta (Goñi *et. al.,* 2011).

[17] En Brasil y en Chile, los impuestos directos no reducen la desigualdad y los impuestos indirectos la aumentan, mientras que en la región, los impuestos directos reducen un poco la desigualdad, y los indirectos prácticamente cancelan la reducción de la desigualdad obtenida con los impuestos directos (Goñi *et al.,* 2011, tabla 4, para el grupo de países seleccionados; Prasad, 2008). La situación brasileña se explica por el

peso relativamente más alto de las contribuciones en los impuestos directos (50 por ciento).

[18] Los efectos del Estado de bienestar en la distribución de renta de mercado también influyen en la equidad de las oportunidades educacionales, en este caso disminuyendo la misma, tanto más cuanto mayores y mejores sean las oportunidades. Sin embargo, tales efectos se distribuyen en un plazo más largo.

[19] Uthoff (2011) resume las reformas en la seguridad social, en términos de cambios en las reglas de beneficios (contribución definida), en los mecanismos de financiamiento (introducción del régimen de capitalización), en el papel del Estado (regulador) y en la integración de sistemas contributivos y no contributivos. Una exposición detallada de la reformas se encuentra en Mesa-Lago (2008).

[20] Las evaluaciones al respecto indican, además de la reducción de la pobreza (3% en Brasil), el buen enfoque, el bajo desincentivo al trabajo, el aumento de la participación escolar y la reducción de la deserción escolar como otros efectos positivos de estos programas (*cf.* Ferreira y Robalino, 2010).

[21] El debate público en torno a la prorrogación de un tributo que formaba parte del esquema de financiamiento del programa Bolsa Familia (Brasil) dio indicios de las dificultades para ampliar el presupuesto que enfrentaron los programas de esa naturaleza (Kerstenetzky, 2009).

[22] Huber *et al.* (2009), Cornia (2010), López-Calva y Lustig (2010), Martínez Franzoni y Voorend (2009), Huber y Bogliaccini (2010), Lustig y McLeod (2009), Robinson (2010).

[23] En Brasil es evidente el anti *trade off* entre equidad y eficiencia, que se especificó como uno de los hechos estilizados del *welfare state* en el capítulo V. Veremos en detalle este aspecto en el capítulo VIII.

[24] En la región se confirma así un hecho estilizado más respecto a los Estados de bienestar en los países desarrollados, comentado en el capítulo anterior.

[25] Brasil y Venezuela son excepciones en relación con este último aspecto. El análisis de López-Calva y Lustig (2010) de cuatro países de la región (Argentina, México, Brasil y Perú) también especifica las políticas sociales y la reducción de la desigualdad en el mercado de trabajo como las causas más importantes de la disminución de la desigualdad.

[26] La tasa varió entre –3.1% en Ecuador y –0.2% en Venezuela. En Brasil, fue de –1.1

por ciento

[27] Esta expresión feliz, que se refiere a la fase de la expansión de la política social que siguió a la fase de retracción, fue acuñada por Fernando Filgueira, en un seminario que tuvo lugar en Rio de Janeiro en 2011.

[28] Las evaluaciones preliminares de programas como el guatemalteco señalan esos riesgos (Ruel y Quisumbin, 2006, *apud* Staab, 2010). Se desarrollaron programas semejantes en Colombia, Venezuela y Bolivia.

[29] El más bajo índice de Gini de la región (Uruguay) es más alto que el más alto índice de la Unión Europea (Portugal).

[30] Brasil es una de las pocas excepciones.

[31] Tercer PIB per cápita de la región, más de 50% encima del valor promedio, para un gasto social de sólo 12%, debajo de la media regional de 13 por ciento.

[32] Gasto proporcional en salud de menos de la mitad del gasto cubano; gasto per cápita también inferior.

[33] Varios esquemas de seguro social se introdujeron en un conjunto de países pioneros (Uruguay y Argentina fueron los primeros, ya en 1919, *cf.* Perrin, 1969), a lo largo del decenio de 1920, para grupos sociales seleccionados, y en los decenios de 1940 y 1950 para los trabajadores formales (Huber *et al*., 2008). Un segundo grupo de países sigue el mismo camino dos décadas después (México, Panamá y Costa Rica, *cf.* Perrin, 1969), y un tercer grupo, menos desarrollado, en la actualidad todavía posee cobertura incipiente (El Salvador, Honduras y Guatemala no tuvieron jubilaciones y pensiones estatutarias hasta por lo menos 1968, *cf.* Perrin, 1969) (Huber *et al.,* 2008). La cronología de la introducción de los cuatro principales programas de seguridad social en América Latina y el Caribe aparece en el anexo VI.1. Según la tipología pionera de Mesa Lago (1989), a estos tres grupos de países se les identifica como pionero alto, intermedio y tardío bajo.

[34] Del Valle (2009) describe brevemente los principales estudios que han desarrollado una tipología de los regímenes en América Latina.

[35] La tipología de Mesa-Lago (1989), que enfatiza el *timing*, la extensión y la naturaleza de la cobertura de la seguridad social, tanto como la sustentabilidad financiera de ésta, abre la brecha para la comprensión de los diferentes sistemas, aunque no se basa en Esping-Andersen.

[36] Por ejemplo, con el aumento del número de familias extensas como respuesta a los crecientes riesgos sociales.

[37] Este cambio de régimen acompañó a la modificación del modelo del crecimiento de industrialización mediante la sustitución de importaciones por el crecimiento conducido por las exportaciones.

[38] En Chile, que tradicionalmente tiene un bajo gasto social y niveles modestos de titularidades, la retracción fue más fácil que en Uruguay y Brasil, países con niveles de gastos y titularidades relativamente altos. Los autores aportan la evidencia regional para uno más de los hechos estilizados sobre los *welfare states* que se listan en el capítulo V, a saber, que las reformas dependen de las trayectorias recorridas.

[39] Es el primer estudio sobre la región que incluye esta dimensión.

TERCERA PARTE

EL ESTADO DE BIENESTAR SOCIAL EN BRASIL

Los tres capítulos que integran esta parte se relacionan con el caso de Brasil. El capítulo VII cubre los casi cien años que transcurrieron entre la proclamación de la República, en 1889, y el fin de la dictadura militar, en 1985. Analizamos los orígenes corporativos del Estado de bienestar en la Nueva República de Vargas y su desdoblamiento posterior en una especie de "universalismo básico" durante los gobiernos militares como resultado de la mezcla de sucesos cruciales y dependencias de trayectoria, vale decir, como fruto de dinámicas exógenas y endógenas a las políticas sociales adoptadas.

Esta misma clave de lectura ilumina el periodo siguiente, entre 1988 y 2009, que se expone en el capítulo VIII. En ese periodo, de acuerdo con nuestra interpretación, el Estado de bienestar se estaría desplazando hacia un universalismo extendido, pero sería todavía el escenario de la contienda entre aspiraciones universalistas respaldadas en la Constitución de 1988 y dinámicas conservadoras que resisten principalmente a la universalización de servicios sociales de calidad. Los mejores resultados en la orientación del universalismo extendido al parecer se derivan de la aparente ruptura del paradigma con la experimentación, a partir de mediados del decenio de 2000, de un modelo de crecimiento redistributivo que, según nuestra perspectiva, es reminiscente de las experiencias de políticas sociales económicamente orientadas y políticas económicas socialmente orientadas de los Estados de bienestar universalistas.

Serían posibles varias conclusiones a partir de esta trayectoria. Nuestra opción, en el capítulo IX, consistió en extraer consecuencias, en términos de *policy,* de la primera y de la segunda partes y del análisis histórico de los capítulos precedentes. Considerando que son las desigualdades socioeconómicas nuestro más grave problema social, sugerimos la adaptación al caso brasileño de las políticas públicas más exitosas de los Estados de bienestar más redistributivos. Sustancialmente, el énfasis recae en la concepción de políticas sociales para el desarrollo con énfasis en la expansión decisiva del segmento de servicios públicos universales de calidad. Formalmente, se destacan diversos aspectos que se deberían respetar en las políticas, tales como sustentabilidad, intersectorialidad, territorialidad y seguridad jurídica.

VII. BREVE HISTORIA DE LA CONSTITUCIÓN DE UN ESTADO DE BIENESTAR EN BRASIL (1889-1984)

1. SÍNTESIS DEL ARGUMENTO

La historia de la constitución de un Estado de bienestar en Brasil no difiere en lo esencial, en la secuencia de políticas e iniciativas, de lo que tuvo lugar en los países corporativos pioneros. A no ser por el *timing* —no demasiado desfasado, ya que Brasil se encuentra entre los países pioneros en esquemas de seguridad social en América Latina— y por el ritmo de la expansión, no se puede hablar de un excepcionalismo brasileño.

Entre los rasgos comunes, descuellan las primeras iniciativas de protección social para los servidores del Estado, civiles y militares, en las últimas décadas del siglo XIX, y que progresivamente se extendieron a los empleados de la industria y el comercio a lo largo de la primera mitad del siglo XX, que se limitaron a seguros colectivos para el mantenimiento de la renta de esos grupos de trabajadores y, por extensión, de sus familias. El patrón de acceso a la protección, como en el caso de los países corporativos, sigue las ocupaciones y cubre riesgos asociados con la participación en el mercado de trabajo. El modelo típico consiste en la asociación entre el mantenimiento de la renta (expresada en los diversos seguros de accidentes laborales, enfermedad, invalidez, edad, tiempo de trabajo, viudez y dependencia) y la asistencia médica, financiada y administrada por empleados y empleadores de cada empresa (Ley Eloy Chaves, 1923), y posteriormente organizada, financiada y administrada también por el Estado (lo cual se inicia 10 años más tarde con los Institutos de Jubilación y Pensión). De modo algo similar al de la pionera Alemania, la introducción del seguro social se derivó de una compleja conjugación de iniciativa autoritaria con demanda laboral que promovió un desplazamiento perceptible de la actividad sindical desde una actitud contestataria independiente hacia una interacción colaborativa con el poder público, y, en consecuencia, del ejercicio de una forma de ciudadanía política (la “ciudadanía sindical"), incluso antes de que los derechos políticos plenos se hubieran garantizado universalmente.[1] Tal vez sea posible apuntar aquí que el ingenio del conservadorismo brasileño haya superado en este aspecto al alemán, con innovaciones como el requisito de la sindicalización para el acceso a ciertos derechos laborales, el impuesto sindical obligatorio para los no sindicalizados y la tutela de los sindicatos por el Ministerio de Trabajo. También, al igual que en los países pioneros, ese patrón de incorporación social acabó por imprimir duraderamente su marca en la dinámica de expansión del sistema, volviéndose una vía de acceso “natural" a los derechos que se repetiría, y a la vez se constituiría en fuerza inercial considerable de resistencia a reformas (basta ver las

dificultades enfrentadas para la uniformización del sistema previsional, iniciada por Vargas al final de su primer gobierno y desmantelada después en el primer año de la administración Dutra). En términos más generales, es posible argüir que el periodo Vargas y el periodo Bismarck compartieron la idea de un proyecto de construcción nacional bajo la dirección de un Estado unificado, lo cual los llevó a entregarse a la industrialización de sus países (señal externa de independencia) y a la producción de sus precondiciones y requisitos anexos, entre los cuales figuran prominentemente políticas sociales de reconocida multifuncionalidad.[2]

No obstante, Alemania y los demás países pioneros siguen, a lo largo del siglo XX, el camino de la expansión acelerada del Estado de bienestar, ya sea en recursos, cobertura y resultados, cosa que no ocurre en Brasil, donde la expansión es lenta, concentrándose en la legislación del trabajo y en la previsión social todavía por muchos años, y dando por resultado escasa cobertura poblacional y diminutos efectos en la equidad.[3] Hay varios factores condicionantes que iluminan este estado de cosas, relacionados con el punto de partida en la economía agrario-exportadora basada en el esclavismo, su economía política y su legado, con la inserción desfavorable del país en la economía y en la geopolítica internacional, y con la duración de la política autoritaria, características éstas que nos singularizan en comparación con los pioneros. Es cierto, sin embargo, que la ausencia de providencias significativas para la incorporación de los antiguos esclavos en el *mainstream* de la vida brasileña en la agenda pública de la joven República en 1889 —a la cual se sumaron una carencia casi total de iniciativas de regulación de las relaciones entre capital y trabajo en la industria, así como en el comercio y en las condiciones de trabajo y de remuneración del mismo en el campo, además de la inacción en el *front* agrario— contribuyó por su parte a la situación. Cuando, en la República de Vargas, de modo inédito en la historia del país se reconocieron los derechos sociales, inicialmente mediante la legislación ordinaria, luego debidamente constitucionalizados, el país contabilizaba un gigantesco pasivo de problemas y falta de iniciativas.

Es natural que dirijamos la atención a la específica configuración que asumió la distribución de los derechos sociales inaugurada por el experimento Vargas. Ésta se caracteriza por una estratificación social corporativista (basada en la institucionalización de las categorías profesionales del núcleo urbano-industrial) y la dinámica de la reivindicación de los derechos que le es conexa (siempre por categorías, siempre derechos ligados a los riesgos del trabajo mercantilizado). Entre las implicaciones positivas están la inédita intervención legislativa en las relaciones entre capital y trabajo, que por entonces se regulaban exclusivamente por contratos individuales de trabajo y por el derecho privado. Como veremos, las descripciones contemporáneas de las condiciones de trabajo y de contrato expresan la urgencia de esas iniciativas. Entre las implicaciones problemáticas resaltan, más allá de las propiedades limitadamente universales de tal

esquema de distribución de derechos, el nulo reconocimiento de la situación de informalidad y la exclusión de individuos activos en condición “premercantil" (los rurales), lo cual ubicaba a una masa considerable —la inmensa mayoría de los brasileños — en una situación “precívica" (Santos, 1979). La observación no es inocua, dadas las conocidas dificultades de organización espontánea de las demandas de esos segmentos: el reconocimiento de lo que Ruy Barbosa llamara la “minoridad social" de esos grupos demandaría intervención pública en las asimétricas negociaciones entre ellos y sus patrones. Además, algunas causas no vinculadas a los riesgos laborales quedaron prácticamente sin patrocinio, como la salud pública, el saneamiento, la educación y la vivienda, y tuvieron una evolución todavía más lenta (Santos, 1979). Si se toma en consideración que estaba en marcha un esfuerzo de industrialización mediante la sustitución de importaciones, habría que ponderar no solamente las nuevas oportunidades creadas y los riesgos ordinarios involucrados en la expansión del trabajo asalariado, sino también los riesgos sociales derivados de los mismos planes de desarrollo, como la urbanización acelerada y descontrolada. Al igual que en los países del régimen corporativo, se apostaba a la incorporación social mediante el mercado de trabajo, lo cual mostró ser una apuesta arriesgada, dada la realidad de la inmensa informalidad que fructificó junto al trabajo reglamentado. O sea, varios elementos relacionados con la modalidad misma de institucionalización de los derechos se vincularon con características estructurales y cambios abruptos en la sociedad y la economía brasileñas para señalar, para bien o para mal, los desdoblamientos futuros de esos derechos, destacándose las dificultades para una distribución universal según una lógica que no fuera la de las categorías profesionales.

Son varios los avances del Estado de bienestar a partir de ese momento inaugural. Podemos comenzar con la mención del relativamente escaso activismo estatal (en comparación con el periodo anterior) en esa área, en el periodo limitadamente democrático comprendido entre los años de 1946 y 1964, en términos de la cantidad de las intervenciones y de modo general también del mantenimiento de la orientación corporativista del periodo precedente. Con todo, cabe notar señales de cambio cualitativo emitidas, por ejemplo, por la uniformización de los esquemas de previsión social y asistencia médica en virtud de la Ley Orgánica de Previsión de 1960; por la recuperación significativa del valor real del salario mínimo en un momento en que los trabajadores urbanos ya eran un contingente considerable de fuerza de trabajo; por la promulgación del Estatuto del Trabajador Rural en 1963, que, a pesar de no haber sido implementado, fue el blanco de un intento de reglamentación en 1964, así como de una reforma agraria, que también fracasó. A pesar de haber fracasado políticamente, es visible en el periodo la tal vez más genuina tentativa de inflexión del modelo de bienestar orientado hacia iniciativas universalistas y redistribucionistas que tuvo lugar en el país hasta un pasado

reciente. El periodo siguiente, bajo la égida del régimen militar, que usualmente se califica de significativo desde el punto de vista de su orientación universalizante de las políticas sociales, ya que se otorgó una cierta protección previsional a los trabajadores rurales (fuera de la lógica contributiva, en el espíritu del Estatuto del Trabajador Rural) a las empleadas domésticas y los trabajadores autónomos, y que hubo una unificación del sistema previsional público del país, con el montaje de segmentos públicos y privados de salud complementarios del segmento contributivo. Pero es necesario calificar ese ímpetu universalista. Si el periodo de Vargas se había singularizado por la introducción de políticas sociales principalmente corporativas, el nuevo periodo se caracteriza mucho más por un cierto tipo de universalismo básico, en que la incorporación de una gigantesca clientela a los servicios sociales no se hace acompañar de una expansión proporcional de la provisión de los mismos, dando por resultado la segmentación de los servicios de salud y de educación (siendo dirigido el segmento público a los pobres) y la residualización de la protección social. Sería en el periodo democrático reciente cuando la universalización de los derechos sociales tendría su mejor momento, con la constitucionalización de los derechos sociales (sin una condicionalidad de trabajo) a la asistencia social, a la salud y a la educación, así como la definición de un mínimo social. Y si los decenios de 1980 y 1990 fueron todavía especialmente marcados por restricciones económicas y esfuerzos más o menos intensos de ajuste fiscal que condicionaron el ritmo de implementación de la orientación constitucional, la década reciente fue más pródiga en la experimentación en el área social, asunto que examinaremos en el capítulo VIII.

En suma, es posible ver tres amplias olas de innovación institucional y difusión de derechos sociales en Brasil: los años de *bienestar corporativo*, entre 1930 y 1964, en que se diseñaron e implementaron las legislaciones laborales y previsionales, fase que se extiende en forma principalmente inercial e incremental entre 1946 y 1964; el periodo de *universalismo básico,* entre los años 1964 y 1984, cuando se unificó y extendió, de modo diferenciado, la cobertura previsional para los estratos sociales tradicionalmente marginados y en el área de la salud se creó un segmento privado al mismo tiempo que uno público, este último para los individuos que no estaban cubiertos por los segmentos contributivo y privado, y el periodo posterior a 1988, en que tuvo lugar la institucionalización de la asistencia social, el establecimiento de un mínimo social, la extensión de la cobertura previsional no contributiva, la creación del Sistema Único de Salud y, más recientemente, la política de valorización del salario mínimo, todo lo cual presagia, a pesar de los obstáculos y limitaciones, un *universalismo extendido.*

Si a primera vista semejante encadenamiento, al registrar la ampliación de los derechos sociales, habría mimetizado la dinámica de expansión que se dio en los países desarrollados, es necesario señalar las rupturas de la trayectoria entre los periodos, que se dieron junto a unas cuantas líneas de continuidad. De hecho, la transición entre la

primera, la segunda y la tercera olas se viabilizó gracias a una ruptura de las condiciones políticas precedentes, que liberó, en consecuencia, a las políticas sociales de una cierta lógica inercial en que se hallaban confinadas. La primera ruptura, probablemente la más destacada en la literatura, es la que aparece entre las dos primeras olas (el bienestar corporativo y el universalismo básico) y la tercera (universalismo extendido). Es el momento en que ocurre el desplazamiento desde un patrón de expansión de derechos muy sometido al proyecto de industrialización, a través de la sustitución de importaciones del ideario nacional-desarrollista, hasta un patrón proactivo, orientado por la Constitución de 1988,[4] en el cual la atribución de derechos, al menos legalmente, se desvincula de la lógica económica contractual y adquiere estatus político, y son derechos de los ciudadanos, no de los trabajadores como miembros de categorías profesionales. A esta primera ruptura corresponde también la recuperación de derechos políticos plenos de los ciudadanos y la extensión significativa de la franquicia electoral. Es posible invocar todavía una discontinuidad de modelos económicos entre esos dos periodos: el modelo económico concentrador, en el cual las políticas sociales, principalmente las corporativas, fueron esencialmente funcionales, se superó aparentemente con un modelo económico que yo he llamado “crecimiento redistributivo", en que las políticas sociales fueron protagonistas del crecimiento económico (políticas sociales económicamente orientadas, *cf.* capítulo III).

En la segunda ola (el universalismo básico), lo distintivo, en comparación con la primera, es la masificación de la incorporación social, ya sea en la previsión no contributiva, en la educación o en la salud, y que ocurre de modo residual, sin la correspondiente expansión de la provisión pública y con retroceso en la participación de beneficiarios en la administración de las políticas sociales.[5]

Entre la segunda y la tercera olas (universalismo básico y universalismo extendido) hay muchas rupturas respecto al modelo económico, al régimen político y la administración de las políticas sociales. No obstante, hay también una tenue línea de continuidad que consiste en la misma orientación universalizante, más o menos truncada por el sesgo a un universalismo básico, que habría roto (en el primero de los casos, al menos potencialmente) con la lógica corporativa de atribución de derechos sociales. No obstante, hay que considerar que el legado del universalismo básico se mostró como un problema que tuvo que superarse para la introducción del universalismo extendido en el periodo siguiente.

Finalmente, hay una línea de continuidad importante entre la primera y la tercera olas, que, salvo error, ha pasado inadvertida: es el énfasis en el salario mínimo. Este énfasis, uno de los estandartes del laborismo histórico, hace necesario el rescate del periodo intermedio de las políticas sociales, sobre todo los primeros años de la década de 1950, cuando el último gobierno de Vargas recupera el hilo de la madeja que se había

perdido en el interregno de Dutra (1946-1959) y restituye el valor real del mínimo a los niveles de 1940. La propuesta, que en 1954 le cuesta el cargo al entonces ministro de Trabajo João Goulart pero que le habría de rendir frutos políticos,[6] es endosada por Vargas, algunos meses antes de su suicidio (Fausto, 2001; Ferreira, 2011). Desde el origen, el patrón corporativo brasileño se asienta firmemente en el salario mínimo, a la sazón establecido como el salario necesario para satisfacer las necesidades normales del trabajador brasileño. La incorporación categorial de otros segmentos de trabajadores, que en los años cincuenta comienza a ser reivindicada también por los trabajadores rurales (por entonces divididos entre la bandera de la reforma agraria y la de la legislación laborista) y se establece tentativamente en la legislación, debería al poco tiempo dar cuenta de las preocupaciones con la equidad que, muy posiblemente, habrían inspirado el criterio del cálculo y reajuste periódico del mínimo. Con todo, la política del salario mínimo es descontinuada en el gobierno militar y, a pesar de la patente reducción de la pobreza, la desigualdad crece a lo largo de todo el periodo. Lo que resurge en la tercera ola expansionista es precisamente la referencia del salario mínimo como un mínimo social, aunque no limitado a la incorporación categorial: se convierte el salario mínimo en un indexador social que hace referencia no sólo al salario de base en el mercado de trabajo, sino también a todos y cualesquiera beneficios constitucionales. Es posible que éste haya sido el elemento más significativamente redistributivo (y universalista, ya que atraviesa distintos patrones de lealtad) de las políticas sociales adoptadas en la tercera ola.

En este capítulo comenzaremos a examinar los periodos mencionados, con el objetivo de establecer argumentativamente la secuencia de la hipótesis e identificar límites y posibilidades para las políticas sociales en Brasil. Examinaremos las dos primeras olas. La tercera ola será el tema del capítulo siguiente.

2. Prehistoria: Jeca Tatu[7]

"Hecho, no hay nada. Todo está por hacer." Con estas palabras, Ruy Barbosa resume el estado de la política social brasileña en el famoso discurso "La cuestión social y política en Brasil", pieza de su campaña (fracasada) a la presidencia de la república en 1919. La República completaba tres décadas de existencia por entonces y se mostraba, ante la frustración de algunos de los revolucionarios y sus sueños de reforma política y social, como una "república reaccionaria", indiferente a la suerte de la antigua "plebe obrera", los ex esclavos, y del actual proletariado industrial.

En el discurso se describe la condición de esos estratos sociales con riqueza de detalles (Barbosa, 1919). Al dirigirse a los trabajadores industriales urbanos, Barbosa proporciona evidencias perturbadoras de las condiciones de vida y de trabajo de lo que a

la sazón se podría considerar (y en las interpretaciones actuales del periodo muchas veces todavía lo es) el segmento “privilegiado" de los trabajadores brasileños. Los trabajadores industriales de la capital federal (Rio de Janeiro) viven apiñados en cuartos, o “encaramados" en las favelas, en los cerros, donde el aire es irrespirable, el acceso al agua inexistente y la higiene precaria en los hogares sin baños. En las fábricas textiles donde llegaban a trabajar millares (Fausto, 2001), y una de las locomotoras de la oleada industrial de la Primera República, las condiciones que Barbosa encontró son obscenas: muchas de ellas están contaminadas con la tuberculosis, ya que en esa época en Brasil se utilizaban instrumentos de trabajo operados con la boca y que los trabajadores compartían, abolidos hacía mucho tiempo en Europa; no existía regulación alguna de la jornada de trabajo, que duraba de nueve a diez horas, siete días por semana, sin ningún tipo de distinción entre el trabajo de hombres y mujeres, o entre las exigencias laborales impuestas a los niños y las impuestas a los adultos (aunque con diferente remuneración) —y sin ninguna limitación de edad en el caso de los niños—. En resumen, no había prácticamente nada que protegiese al trabajador y su familia de los riesgos del mundo fabril y, de modo general, de la urbanización desenfrenada, incluyendo allí algún seguro contra riesgos relacionados con el mero ejercicio de la actividad profesional, y tampoco un nivel mínimo de protección social.

De hecho, al finalizar un breve inventario que, como complemento de las condiciones generales de los trabajadores, Barbosa hace de la historia legislativa del “movimiento republicano por la reforma social", en el cual se incluyen leyes que regulan la vivienda, la jornada, el trabajo de menores de edad y de mujeres, él se ve obligado a concluir que ninguna de las leyes, a pesar de haber sido promulgadas hacía mucho tiempo, se había tomado en serio —ni siquiera se habían aplicado o reglamentado mínimamente—. En particular, en ausencia de cualquier tipo de amparo para la intervención pública en las relaciones de trabajo, incluso en la reglamentación legal más importante, la Constitución republicana de 1891, la reforma de la constitución se convirtió naturalmente en la principal bandera del movimiento obrero. Al respecto, Barbosa creía que la ola mundial de agitación obrera indicaba la necesidad inminente de la incorporación de “derechos sociales" —derechos laborales, esencialmente— en las constituciones, que al limitar la esfera de los derechos individuales liberales (principalmente, el derecho absoluto de propiedad), reconocerían que la sociedad no era un simple agregado de individuos, sino un todo orgánico e interdependiente que debería resguardar y proteger su eslabón más importante y al mismo tiempo más frágil, “el trabajo".[8]

De hecho, la Constitución de 1891, que consagraba el ya por entonces anacrónico espíritu liberal, relegaba las relaciones entre el trabajo y el capital al ámbito de los contratos voluntarios celebrados entre las partes y, en consecuencia, las circunscribía en el derecho privado, eximiendo al Estado de intervenir en esas relaciones mientras que las

mismas no degenerasen en amenaza al orden público. En la práctica, esto significó que la respuesta pública a las reivindicaciones laborales por mejores salarios, condiciones y derechos laborales se limitó, en el mejor de los casos, a la intermediación de la negociación entre las partes por autoridades públicas, que se ejercía en momentos de crisis y, frecuentemente, a la intervención policiaca represora de las manifestaciones obreras.

No obstante, como apunta Santos (1979), el movimiento obrero se pudo estructurar mínimamente en el periodo gracias a la libre sindicalización que los trabajadores habían obtenido en 1903 y que significará el otorgamiento a los sindicatos de los derechos de defensa de sus intereses generales. Esta innovación institucional representó, como observa el autor, el reconocimiento legal de la existencia de categorías profesionales con intereses comunes,[9] a contramano de los preceptos liberales y anticorporativos de la Constitución de 1891, lo cual, a pesar de las intenciones, viabilizaría el movimiento reivindicatorio del siguiente decenio. De hecho, se funda en 1906 la Confederación Obrera Brasileña bajo el liderazgo de emigrantes italianos anarquistas, pero es sólo hasta 1917 cuando aparecen movimientos significativos de trabajadores urbanos, con un ciclo importante de huelgas ocurridas entre 1917 y 1920 (Fausto, 2001).[10] En el curso de esas huelgas, que reivindicaban reajustes salariales en función del aumento en el costo de la vida, mejores condiciones de trabajo y derechos laborales, por primera vez se piensa seriamente en una legislación laboral, aunque al fin y al cabo no tuviera consecuencias prácticas (Fausto, 2001).

Las negociaciones durante la huelga de 1917 fueron tensas e incluyeron, en São Paulo, al secretario de Justicia y Seguridad Pública, Eloy Chaves, él mismo próspero empresario paulista que intentó en vano convencer a los representantes patronales de que flexibilizaran su posición (Lopreato, 2000). Entre éstos, se destacó en una posición minoritaria el también empresario paulista del sector textil Jorge Street, en esa época presidente de la agrupación patronal Centro Industrial Brasileño, que pedía que se acatasen las reivindicaciones de los trabajadores.[11] Las articulaciones en el Congreso, paralelamente a lo que sucedía en las entidades patronales, dieron como resultado trabas para el avance de la legislación laborista, prevaleciendo la decisión, deseada por la mayoría de las agrupaciones patronales y amparada por la Constitución, de que era ilegítima la intervención del gobierno en las relaciones entre patrones y empleados, y por ende el refuerzo a la política represiva habitual. La única concesión legislativa a las reivindicaciones laborales —el seguro por accidentes de trabajo para los trabajadores de la industria, que se convierte en ley en 1919 y luego se reglamenta— es denunciada por Barbosa, quien dice que no rompe con la lógica del derecho privado, pues el seguro fijado era facultativo y transfería a los empleadores la decisión respecto al monto del depósito y a cuáles compañías aseguradoras.[12]

Curiosamente, aunque no formara parte de la pauta de derechos reivindicados por los movimientos obreros, una primera forma legal de seguro colectivo obligatorio se creó en el periodo, la ley de la Caja de Jubilación y Pensión (CAP, por sus siglas en portugués) de los empleados de las empresas ferroviarias, en 1923, conocida como Ley Eloy Chaves. Esa ley obligaba a las empresas ferroviarias a establecer para los empleados un fondo para jubilación por edad, invalidez y tiempo de servicio, pensión para sobrevivientes dependientes y asistencia médica, fondo financiado por las contribuciones de empleados y patrones, administrado por representantes de ambos.[13] Este seguro colectivo obligatorio, organizado por la empresa y propuesto por el entonces diputado federal Eloy Chaves en el Congreso Nacional, se convertiría en ley en enero de 1923 y se aplicaría casi de inmediato. Se derivaba de las iniciativas en ese sentido que se habían emprendido exclusivamente para empleados de empresas públicas y para el personal del Arsenal de la Marina.

Con frecuencia se considera que la Ley Eloy Chaves constituye el marco de la creación de la previsión social en Brasil y, en esta lectura, la Primera República acabaría por redimirse de la evaluación de Ruy Barbosa de que “hecho, no hay nada". De hecho, el modelo propuesto para los ferroviarios se convierte en un *template* que habría de replicarse en las empresas de diversas categorías profesionales. Decenas de CAP se constituirían antes de que la Primera República se eclipsara y muchas sobrevivirían a la era Vargas, y las últimas se extinguieron sólo en 1953 (Vianna, 1998; Santos, 1979). No obstante, la escasa participación pública en esos esquemas, que se limitaba a la obligatoriedad de su institución por parte de las empresas y al diseño de las reglas básicas de su constitución, hace precaria la interpretación de las CAP como la primera forma de seguridad social en Brasil. En la terminología contemporánea, podían ser consideradas como una forma de política social privada —lo “social", debido a la obligatoriedad de la constitución de un *pool* de riesgos, y a la determinación de reglas de financiamiento, concesión y administración, y lo “privado" debido al hecho de ser la cobertura de riesgo restringida a la esfera de la empresa particular, sin cualquier tipo de participación del Estado en el financiamiento y la administración del esquema—.[14] Hecho, no hay (casi) nada.

CUADRO VII.1. *Legislación social en la Primera República*

Año	*Intervención*	*Características*
1888	Caja de socorro de los Empleados de las Vías Ferroviarias del Estado.	Pequeña asistencia por enfermedad y asistencia por funeral.
1889	Fondo de Pensión del Personal de los Talleres de la Imprenta Nacional.	
	Vacaciones de 15 días para los trabajadores del abastecimiento de agua de la Capital Federal; lo mismo para los ferroviarios del Ferrocarril Central de Brasil (EFCB).	
1890	Derechos de jubilación para los ferroviarios públicos.	
	Fondo de Pensión para el personal del Ministerio de Hacienda y de EFCB.	
1891	Decreto regulador del trabajo de menores en las fábricas de la Capital Federal (jamás fue cumplido).	
1892	Fondo de pensión para el personal del Arsenal de Marina de Rio de Janeiro.	
1903	Reconocimiento del derecho de organización y formación de sindicatos de profesionales de la agricultura y las industrias rurales.	
1907	El mismo derecho se extendió a las demás categorías profesionales.	
1911	Fondo de pensión del personal de la Casa de Moneda.	
1912	Fondo de pensión del personal de la Capitanía de los Puertos de Rio de Janeiro.	
1919	Un decreto-ley establece la responsabilidad potencial de los patrones industriales en los accidentes de trabajo.	Seguro facultativo, con depósito en aseguradoras privadas.
1923	La Ley Eloy Chaves crea la Caja de Jubilación y Pensión de los Ferroviarios.	Fondo creado en cada empresa, con contribución y administración de empleados y patrones (y del público en general mediante el alza de la tarifa del servicio).
	Creación de los Departamentos Nacionales del Trabajo y la Salud.	
	Promulgación del Código Sanitario.	
1924	Responsabilidad por accidentes de trabajo se extiende al comercio y a la agricultura; se deroga la necesidad de indagación policiaca (los depósitos continúan en aseguradoras privadas).	
1926	Instituto de Previsión de los Funcionarios de la Unión.	En ese año hay ya 33 CAP.
	Legislación inicial sobre derecho a vacaciones (no reglamentada, sólo se hará en 1933-1934).	
1927	Código de Menores (no reglamentado, sólo se hará en 1932).	

FUENTE: Elaboración propia. Diversas fuentes.

3. La primera ola: "trabajadores de Brasil"[15] (1930-1964)

La historia de la constitución de un Estado de bienestar en Brasil comienza con el primer gobierno de Vargas (1930-1945). Sin embargo, en ese periodo de nuestra historia el monto de gastos sociales como proporción del PIB nunca había alcanzado la marca crítica de 3% que se estipula en el capítulo I. Las innovaciones legislativas y las instituciones que por entonces se introdujeron demarcaron el cauce por donde correrían los derechos sociales en Brasil en los decenios siguientes, y fueron los factores responsables por la elevación del gasto que en 1960 superó el marco definido.

De hecho, la República que se inicia en 1930 con el golpe encabezado por Getúlio Vargas y se cierra con su deposición en 1945 habría de introducir una extensa gama de derechos sociales, atendiendo a los puntos principales de la lista de reivindicaciones del movimiento obrero con la expansión y modificación cualitativa del patrón de protección social que se había tímidamente iniciado con el experimento de las CAP. Por vez primera en su historia, el país vería políticas sociales nacionales que abarcarían tanto la legislación laboral como la seguridad social y que habrían de ser debidamente constitucionalizadas en las Cartas de 1934 y 1937. Con todo, la conducción del proceso fue autoritaria, bajo la dirección de nuevas élites políticas. El sufragio se extiende limitadamente al inicio del periodo —el Decreto / ley 21.076, de 1932 (Brasil, 1932), expande el sufragio electoral para incluir a las mujeres (voto facultativo)—, pero todavía excluye a mendigos, analfabetos (en 1940, eran 56% de la población) y a soldados de categorías inferiores (subtenientes, sargentos, cabos y soldados). Estas categorías sólo se incluirían en la constitución de 1988, aunque su inclusión hubiera sido propuesta en 1963 por el presidente João Goulart y rechazada por el Congreso Nacional.

Los puntos prominentes de la agenda de trabajo se atendieron rápidamente a lo largo de la década de 1930, entre ellos la reducción de la jornada de trabajo a ocho horas; el reposo remunerado; la reglamentación del trabajo de mujeres, inclusive con remuneración igual para trabajo igual; la prohibición del trabajo de niños y la reglamentación del trabajo de menores; definición de un salario mínimo; estabilidad del empleo; reglamentación de las condiciones de trabajo respecto a seguridad e higiene; reglamentación del salario en condiciones de insalubridad, y la reglamentación de la sindicalización (véase el cuadro VII.2). De un modo general, muchas de esas medidas, si representaron costos adicionales relacionados con el trabajo —que, si se cree en el ritmo del alza de los precios en el periodo, pudieron deberse a los mismos—, tuvieron muy probablemente efectos significativos no sólo en el bienestar directo de los trabajadores, sino en la distribución personal de la renta de trabajo y entre géneros,[16] notablemente la

política de la fijación del salario mínimo. Hay que notar también que, en la medida en que interfiere en las relaciones eminentemente contractuales entre trabajo y capital, la legislación laboral terminó por justificarse con base en el estatus de ciudadanía, que garantiza a los ciudadanos económicamente activos derechos sociales desvinculados de las remuneraciones contractuales.

Merece destacarse la política del salario mínimo. El Decreto-ley de 1938 genera en 1940 la primera tabla efectiva del salario mínimo. En esa ocasión, se define el concepto de mínimo y se traduce monetariamente como el salario necesario para cubrir las necesidades normales del trabajador y de la trabajadora (posteriormente, la Constitución de 1946 incluiría a la familia) respecto de alimentación, vivienda, vestido, higiene y transporte (Cardoso, 2010), estipulándose su valor regionalmente a partir de estudios específicos. La ley establece incluso la periodicidad trienal para su reajuste. Hay una cierta controversia respecto a si el valor monetario inicial coincidía con el conceptual[17] (cerca de R$544 o 300 dólares de 2011). Pero, suficiente o no, cada tres años el valor se deterioraba significativamente dado el crecimiento de la inflación, y se tenía que reajustar, problema éste que acabó por convertirse (junto con la reforma agraria) en la manzana de la discordia entre las agendas redistributivistas y conservadoras en los decenios de 1950 y 1960. El reajuste se respetó en los gobiernos de Vargas, pero no en el interregno Dutra (*cf.* Cardoso, 2010), cuando el valor real cae casi a la mitad del que tenía en 1940 (Abrahão, 2012). En 1954, Vargas concede el famoso 100% propuesto por su ministro de Trabajo, João Goulart, y que se convertiría en señal para la reacción política en los años venideros. En 1960, el poder adquisitivo del mínimo alcanza su mayor valor histórico (R$699.58 o US$400 de 2011), comprobando la centralidad de esa política en la agenda de derechos sociales inaugurada por Vargas y la búsqueda de la aproximación al valor conceptual.[18]

De manera paralela a estas iniciativas, se constituyen los primeros Institutos de Jubilación y Pensión nacionales, los IAP (siendo el primero el IAPM de los marinos, en 1933), organizados por categorías profesionales, con financiamiento y administración tripartita, que involucraba a empleados, patrones y al Estado, el cual se adjudica la presidencia de los consejos de administración. La innovación que se introdujo con la creación de esos institutos consistió en la (paulatina) sustitución de los seguros colectivos privados mediante un seguro social público, con la constitución de un amplio *pool* de riesgos que incluía las contribuciones de la categoría y la complementación gubernamental (las cuotas de previsión). De hecho, estos institutos se convirtieron en las primeras formas de seguridad social en el país, garantizando beneficios monetarios asociados a diferentes situaciones de riesgo y, en muchos casos, algún tipo de asistencia médica (véase el cuadro VII.3). Llaman la atención algunas características institucionales “progresistas" de esos órganos de previsión. En primer lugar, al superar el modelo de

previsión por empresas y organizarlo por categorías, los institutos promovieron la uniformidad de beneficios y servicios dentro de cada categoría, rasgo típico de los Estados de bienestar corporativos. En segundo lugar, siendo el *pool* de riesgos así constituido más amplio que el construido dentro de cada empresa, se reduce la incertidumbre en cuanto beneficio. Encima de todo, la nacionalización de la previsión mediante los IAP significa el reconocimiento de la responsabilidad pública de los riesgos de pérdida de capacidad para generar rendimientos asociados al trabajo asalariado, característico del Estado de bienestar, responsabilidad que con las CAP era de las empresas y, antes, del mismo trabajador o sus asociaciones voluntarias.

Cuadro vii.2. *Políticas sociales en el primer gobierno de Vargas (1930-1945)*

Año	*Intervención*	*Características*
1930	Creación del Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio.	Con medios materiales y humanos para ejecutar y fiscalizar la legislación laboral y previsional.
	Creación del Ministerio de Educación y Salud.	Reforma Campos (1930-1932): énfasis en la creación de universidades dedicadas a la enseñanza y la investigación; implantación de la enseñanza secundaria (posteriormente, el ministerio Capanema 1934-1945 enfatiza la "enseñanza industrial").
1932	Cartilla de Trabajo obligatoria para los trabajadores urbanos.	Comprueba la elegibilidad a los derechos laborales.
1933	Creación del iapm (Instituto de Asistencia y Previsión de los Marinos).	Primer instituto de previsión según la categoría profesional, ya no por empresa, con financiamiento y administración tripartita (empresa, empleado, gobierno, con presidente del consejo asignado por el gobierno). La participación del gobierno en la recaudación se hace mediante la "cuota de previsión", tasa cobrada por los servicios y recaudada por las empresas.
1934	Decreto sobre sindicalización.	Reconoce a los sindicatos el derecho de luchar por los intereses económicos y demás demandas de los trabajadores, en cuanto órganos colaboradores del poder público.
	Regularización de la jornada de trabajo general en ocho horas, y de la jornada de las mujeres y menores, de las condiciones de trabajo (seguridad e higiene) y vacaciones. Mejora de los salarios en las industrias insalubres.	
	La Constitución de 1934 crea el capítulo sobre el Orden Económico y Social.	Reconoce la existencia de derechos sociales y delega al gobierno la competencia de intervenir y regular contratos en la esfera de la producción; cabe al Estado legislar sobre salario mínimo, indemnizar a los trabajadores cesados, regular el ejercicio de las profesiones. Inicio de la enseñanza primaria gratuita y de la asistencia obligatoria.
	Voto facultativo de las mujeres (sólo obligatorio para las que ejercen funciones públicas remuneradas). Creación del iapc (empleados del comercio) y del iapb (empleados bancarios).	

Año	*Intervención*	*Características*
1935	Estabilidad del empleo.	Se vincula al contrato de trabajo (no más asegurada por el seguro previsional, como ocurría en las CAP y los IAP).
1936	Ley del salario mínimo.	
1937	Institución del sindicato único, integrado al aparato estatal.	Fin del pluralismo y la autonomía sindicales, prohibición de las huelgas.
1938	Creación del IAPI (trabajadores industriales), el IAPETEC (transporte de carga) y el IPASE (servidores del Estado).	
	Decreto-ley que reglamenta la ley del salario mínimo.	"La remuneración mínima debida a todo trabajador adulto, sin distinción de sexo, por día normal de servicio, y capaz de satisfacer, en determinada época y región del país, sus necesidades normales de alimentación, vivienda, vestimenta, higiene y transporte." Posteriormente incorporado a la CLT y perfeccionado en la Constitución de 1946, que incluiría las necesidades del trabajador y *de su familia* (Cardoso, 2010.)
	Creación del DASP (Departamento Administrativo del Servicio Público).	El objetivo era la creación de una élite burocrática moderna.
1939	Creación de la Justicia del Trabajo.	Origen en las Juntas de Conciliación y Juicio.
1940	Primera tabla efectiva del salario mínimo.	Reglamentación e implementación del salario mínimo.
	Creación del Impuesto Sindical.	Pagado por todos los empleados, sindicalizados o no; 20% se destinaba al Fondo Social Sindical, que ocultamente financiaba ministerios y campañas electorales.
1943	Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT).	
1945	Decreto que propone la creación del Instituto de Servicios Sociales de Brasil (ISSB).	Prevé la uniformación, universalización y expansión de la seguridad social. En gestación, alcanza al gobierno de Dutra, que no lo aplica (a pesar de no derogarlo).

FUENTE: Elaboración propia. Diversas fuentes.

Cuadro vii.3. *Beneficios ofrecidos por los iap en la década de 1940*

	IAPM-1933	IAPB-1934	IAPI-1938	IAPTEC-1938	IPASE-1938	IAPC-1940*
Jubilaciones por edad		x		x	x	x
Jubilaciones por invalidez	x	x	x	x	x	x
Pensiones	x	x	x	x	x	x
Asistencia médica hospital	x	x			x	x
Asistencia medicinas	x	x				
Asistencia funeral		x		x		x
Peculio					x	x
Asistencia enfermedades		x	x			x
Asistencia maternidad		x				x
Asistencia detención		x				
Contribución asegurado	3%	4-7%	3-8%	3-8%	4-7%	3-8%

* Los datos del iapc son de la reforma promovida en 1940; los demás son de los decretos de constitución de los institutos.

Fuente: Oliveira y Fleury, 1986; Werneck, 1998, p. 279, *ipsis literis*.

La legislación laboral y la previsional se consolidan en 1943 (clt, Consolidación de las Leyes de Trabajo).

Las políticas nacionales de salud, educación, vivienda y saneamiento fueron poco notables en el periodo, aunque se pueda destacar la nacionalización de las cuestiones de salud y educación, que en la Primera República estuvieran a cargo de los gobiernos locales, con la creación en 1930 del Ministerio de Educación y Salud. Hubo una reforma educativa, ini cialmente dirigida por Francisco Campos y posteriormente por Gustavo Capanema (durante el *Estado Novo*), dedicada desde el inicio exclusivamente a la formación de una élite amplia e intelectualmente preparada y, en el periodo final, también a la entonces llamada enseñanza industrial (Fausto, 2001). Cabe destacar que la Constitución de 1934, la primera carta constitucional de la época, reúne varios de los derechos e iniciativas legislativas recientes en inéditos capítulos sobre el “orden económico y social"; “familia, educación y cultura"; “legislación laboral y sindical" (Fausto, 2001; Villa, 2011). En lo que concierne a educación, se fija constitucionalmente, por primera vez, el derecho a la enseñanza primaria gratuita, que también se define como obligatoria.

Antes de que analicemos la efectividad de esas intervenciones, es necesario que nos

detengamos brevemente en sus características institucionales y su economía política, elementos que marcaron la dirección e imprimieron el ritmo de evolución general de nuestro Estado de bienestar en las sucesivas décadas.

La ejecución y la fiscalización de las políticas sociales agrupadas en la legislación laboral y previsional se atribuyeron, en el gobierno de Vargas, al recientemente creado Ministerio del Trabajo, Industria y Comercio (1930). Este ministerio actuaría conjuntamente con los sindicatos de las categorías profesionales, debidamente reglamentados por los decretos sobre sindicalización de 1934 y 1937, en la atribución y fiscalización de derechos sociales. El ministerio certificaba las profesiones por medio de la reglamentación de “categorías profesionales"; los sindicatos correspondientes a las categorías, a los que concedía el sello del reconocimiento, y el ejercicio de las profesiones por parte de los trabajadores, por medio de la concesión de cartillas de trabajo. La elegibilidad a los derechos sociales —laborales y previsionales— dependía de la obtención de la cartilla profesional y, en parte, también, de la sindicalización (por ejemplo, el derecho a vacaciones sólo podía garantizarse a los trabajadores sindicalizados; la exigibilidad de los derechos de trabajo, junto con la justicia del trabajo, sólo existía para los trabajadores sindicalizados, *cf.* Santos, 1979). Los sindicatos oficiales se convierten en los representantes de los trabajadores en la gestión de sus fondos de jubilación y pensión (en 1937 se consagran legalmente los sindicatos únicos integrados al aparato estatal). En un contexto en que se limitan los derechos políticos, como fue el contexto autoritario en el cual transcurre el gobierno de Vargas, la “ciudadanía sindical" se vuelve la forma más activa y efectiva de participación política de los trabajadores en la obtención de derechos sociales. (Aun así, esa forma de participación sólo es reconocida a los sindicatos oficiales, y con restricciones, como la prohibición de huelgas. En la época tiene lugar una fuerte represión contra el anarcosindicalismo y la penetración comunista en las organizaciones obreras; se impone una serie de restricciones a los inmigrantes y al trabajo de los extranjeros, y se proscribe a los comunistas de la política partidaria.) En la práctica, este esquema implicaría la definición de un patrón propio de incorporación[19] y estratificación social, que definiría, por así decir, quién estaba dentro y quién fuera, cómo se daría la distribución de derechos sociales entre los incorporados y con qué lógica se extenderían tales derechos. Obviamente, se excluyó a las categorías profesionales no reglamentadas, como los trabajadores rurales y los trabajadores urbanos sin contratos formales de trabajo —entonces la inmensa mayoría de la población (en 1940, cerca de 70% de la población vive en el campo)— limitando el alcance de la legislación social. En cuanto a las categorías reglamentadas, el patrón categorial de incorporación termina por generar desigualdades en beneficios y servicios *entre* las categorías, desigualdades correspondientes a las distintas capacidades de contribución. Los beneficios y servicios

desiguales (véase el cuadro VII.3) terminan por ser objeto de disputa del poder diferencial por parte de las diversas élites sindicales y obstaculizan los intentos para uniformizar el sistema por parte de la burocracia pública (Vargas intenta hacerlo en 1945, pero el sistema retorna al patrón anterior en 1946, ya en el gobierno de Dutra) (Santos, 1979; Vianna, 1998; Hochman, s. f.).

En términos de efectividad, se estima que la cobertura poblacional de los derechos sociales en la República de Vargas fue, aunque infinitamente superior a la de la Primera República, todavía muy baja. Excluidos más de 70% de brasileños que correspondían al sector rural, a quienes se sumaban los trabajadores urbanos informales, integrados por un gran contingente de trabajadores domésticos y autónomos (Fausto, 2001), al que se sumaba una fracción importante de los mismos trabajadores de la industria (Cardoso, 2010), el porcentaje de cobertura era ciertamente pequeño. En 1950, no llega a 7% de la población (o cerca de 20% de la población económicamente activa).[20] En cuanto a la educación, el índice de analfabetismo entre las personas de 15 años o más disminuye un poco, a 56.6% en 1940, de 70% en 1920 (Fausto, 2001), lo cual, si se mantuviera el ritmo, proyectaría la eliminación del analfabetismo para el año 2020.[21] Es igualmente lento el progreso en el índice de escolarización de niños entre 5 y 19 años, que llega, de 9% en 1920, a 21% en 1940, siendo diminuto en la enseñanza superior que, a pesar del incremento de 60% en el número de alumnos, se deriva de una base muy pequeña (pasa de 13 200 a 21 200) (Fausto, 2001).

Cabe finalmente contextualizar las reformas sociales del primer periodo de Vargas en el proyecto más amplio de edificación del Estado nacional, sobre las ruinas de la fragmentación oligárquica de la Primera República, proyecto que se tradujo en esfuerzos consistentes de industrialización y modernización económica, social y administrativa. Las políticas sociales en la época concebidas por las nuevas élites se mostraron, a través de un largo periodo, coherentes con la producción de condiciones para un asalariamiento sobre bases sustentables, condiciones a su vez necesarias para la expansión industrial y para la fabricación de un amplio consenso respecto al propio proyecto, involucrando también a los trabajadores del núcleo urbano-industrial. Y si se implicaron en algún tipo de redistribución, es posible afirmar que ésta fue compatible con las elevadas ganancias de las élites agrarias e industriales, ambas muy incentivadas en el periodo. La coyuntura externa favoreció el nuevo rumbo que experimentó la sociedad brasileña: la crisis de 1929 hizo posible una oleada de industrialización sustitutiva de importaciones al inicio de los años treinta, lo cual promovió un considerable avance de la industria básica y de la industria tradicional de bienes no duraderos, apoyado por inversiones públicas en infraestructura; además, provocó una recomposición sectorial de la producción nacional en dirección a la industria y a la agricultura de mercado interno (cuya dilatación pudo haber sido marginalmente favorecida por la propia política social) con la caída de las

exportaciones de café, por entonces el principal producto de la economía nacional. Sin embargo, el incentivo a la producción industrial se acentuó más en el periodo del *Estado Novo* (1937-1945), momento en que el Estado coordina una estrategia de industrialización mediante la sustitución de importaciones. Es en ese segundo momento cuando, en consonancia con la estrategia desarrollista, se lanza el proyecto de modernización de la administración pública, con la institución del Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP), en 1938. El propósito principal era el de crear una élite burocrática desvinculada de la política partidaria,[22] que administrara la máquina pública por medio de criterios de eficiencia y racionalidad.[23] La recién creada burocracia autónoma se habría de convertir en un vector político más que ejercería una influencia notable en la evolución de las reformas sociales en los decenios sucesivos.

En ese contexto principal del proyecto de Estado, la política social contribuyó a atenuar los intensos desequilibrios que se habían manifestado en las destrabadas relaciones de asalariamiento y de esta manera viabilizar las condiciones mínimas de constitución y reproducción de la fuerza de trabajo industrial; además, se ajustó la estratificación social producida por las relaciones de mercado, al organizarse conforme al principio de las categorías profesionales y preservar su estructuración interna en términos de ganancias relativas en el mercado de trabajo. Políticamente, las políticas sociales contribuyeron a organizar categorialmente el conflicto distributivo, dificultando el surgimiento de otras lógicas que señalaran reivindicaciones de derechos no relacionados con riesgos de trabajo y con criterios más universales de elegibilidad. Incluso políticamente, al conjugarse con los regímenes autoritarios, seguramente fueron un elemento importante de la legitimación de los experimentos políticos que las encapsularon, aunque también se pueda decir que la fuerza política de los sindicatos en esos experimentos poseía una considerable eficacia.

El interregno democrático entre 1946 y 1964, cuando el gasto social como proporción del PIB alcanza 3% (1960), aunque hubiera registrado pocas innovaciones efectivas en las políticas sociales que en su núcleo corporativo estaban bien consolidadas, fue protagonista de esfuerzos institucionales que revelarían nuevas dinámicas y nuevos rumbos. Se registran esfuerzos de aproximación del salario mínimo a su referencia conceptual, los intentos de universalización de la previsión, con la inclusión de la incorporación no contributiva de los trabajadores rurales, de promoción de una reforma agraria y de introducción del sufragio universal con el voto de los analfabetos y los soldados (el Congreso Nacional rechazó estas propuestas de reforma agraria y el sufragio universal).

Cabe mencionar, en primer lugar, el decreto que en 1945 crea al innovador Instituto de Servicios Sociales de Brasil (ISSB). La propuesta que se presentó y aprobó al final del gobierno de Vargas pero no se implementó por el gobierno de Dutra (1946-1950)[24]

revelaba por parte de la burocracia del Ministerio del Trabajo cierta autonomía en relación con los intereses corporativos, ya que incorporaba parámetros universales (y de racionalidad económica) en la seguridad social brasileña. Se trataba de uniformar y unificar toda la protección previsional en el país bajo un mismo instituto, una iniciativa que, como veremos, sería emprendida por el régimen militar en 1967. La influencia del informe Beveridge y de la *Philadelphia Declaration* es en ese momento explícitamente reconocida (Hochman, s. f.). Con la intención de uniformizar la previsión, el segundo gobierno de Vargas (1950-1954) promueve la eliminación de las CAP en 1953. Tras el reajuste del salario mínimo en 1951, Vargas promueve un segundo aumento de 100%, tres años después, a través de una secuencia de medidas destinadas a la recuperación del poder adquisitivo del mínimo, que se había deteriorado tras la estrechez de ocho años al final del gobierno de Dutra, de este modo manteniendo la orientación redistributiva de establecer el salario mínimo como un mínimo social. En 1960, la Ley Orgánica de Previsión Social, firmada por Juscelino Kubitschek, significa un paso más —no tan radical como el ISSB, ciertamente, que refleja una opción de cambio incremental— hacia la universalización de la seguridad. Esta ley preveía la uniformación del sistema, definiendo un conjunto de 18 beneficios y servicios.[25]

No se desatendió a los ausentes en la concepción del bienestar corporativo: los productores rurales. En 1962 se creó la Superintendencia de Política Agraria (SUPRA) con el objetivo de ejecutar la reforma agraria. En realidad, la Constitución de 1946 había sido la primera en crear una cuña legal para la reforma agraria, aunque previendo la indemnización pecuniaria de los propietarios (Villa, 2001). La propuesta del gobierno de Goulart, rechazada en el Congreso, consistía en implementarla mediante el pago de títulos de la deuda agraria (como se determinó posteriormente en la Constitución de 1988), pero sin una indemnización monetaria. En 1964, Goulart anunció, en una manifestación popular, la firma del decreto de expropiación de tierras para impulsar la reforma agraria, intentando así forzar su aprobación por el Congreso, apuesta política que le valió su deposición. Antes, en 1963, el gobierno había promulgado la primera legislación laboral rural de la historia del país, el Estatuto del Trabajador Rural, que por primera vez extendía los derechos laborales y previsionales a los trabajadores rurales que se encontraban fuera de la lógica contributiva. El Estatuto estableció la creación de un Fondo de Asistencia y Previsión del Trabajador Rural, formado por la recolección por parte del productor del valor de 1% de la producción agropecuaria colocada, y designó temporalmente al IAPI como gestor del fondo y proveedor de los servicios (Brasil, 1963). (Cabe apuntar, sin embargo, que a pesar de haber sido promulgado, y derogado en 1973, el estatuto mostró baja efectividad inmediata y un distanciamiento con respecto a la realidad de las diversas situaciones de trabajo en el medio rural, ya que había sido diseñado a partir del modelo del trabajo urbano asalariado.) Todavía en 1963, un

beneficio más se incorpora a la seguridad de los trabajadores brasileños, el salario familiar, constituyéndose así el primer abono familiar de la legislación social brasileña, el cual se enfocaba en los niños y estaba indexado al salario mínimo (5% del salario mínimo por dependiente hasta la edad de 14 años), lo que representaba otro pequeño paso hacia el universalismo.

Las condiciones políticas internas, junto con condiciones económicas, como la desaceleración del crecimiento y el avance de la inflación y de restricciones externas considerables, como las represalias económicas estadunidenses por el carácter independiente de la política externa brasileña, truncaron la viabilización de las medidas legislativas y finalmente acabaron por derrotar el proyecto de constitución de un Estado de bienestar universalista y redistributivo, a la sazón *in statu nascendi*. Las medidas, aunque no siempre presentaran una clara coherencia en ese sentido,[26] integraron el repertorio más universalista y redistributivo de política social en el país hasta un pasado reciente;[27] con todo, no fueron capaces de producir una coalición política fuerte que las sustentara: el Ejecutivo fue neutralizado por un congreso conservador, por el aislamiento político que en algún momento le impusieron sus bases naturales de apoyo y, posteriormente, por el apoyo abierto de las mismas bases, a quienes aquél hubo de dirigirse directamente en una apuesta política arriesgada, apoyo éste que una vez obtenido ayudó a galvanizar el consenso conservador que finalmente lo derrocaría. Varios autores mencionan las mudanzas importantes que tuvieron lugar en el sindicalismo urbano en el periodo del interregno democrático y que representaron, al fin y al cabo, un progresivo distanciamiento de la tutela oficial, por ejemplo, con la creación “informal" de las asociaciones de sindicatos, en principio prohibidas por la ley (*cf.* Ferreira, 2011), y la politización creciente de sus banderas, por ejemplo, con la incorporación de la reforma agraria y de causas nacionalistas (posiblemente por la mayor penetración de comunistas y de un núcleo laboral no corporativista) y de formas alternativas de lucha política, como la elección de obreros para el Congreso (Fausto, 2001; Ferreira, 2011). En el segundo gobierno de Vargas, el impulso de los nuevos vientos se hizo sentir en las numerosas huelgas por reajuste salarial; en el gobierno de Goulart, la recién creada Central General de los Trabajadores y la asociación sindical de los funcionarios públicos habrían de ser un brazo político importante que el presidente utilizaría, al margen del Congreso Nacional, para impulsar el avance, al fin de cuentas malogrado, de sus reformas de base. Sea como fuere que se evalúen estas transformaciones, sea lo que fuere lo que allí se estaba gestando —según nosotros, el embrión de un proyecto universalista redistributivo—, todo ello fue súbitamente abortado por la acción militar de marzo de 1964.

Asimismo, en 1960 la cobertura de la previsión había crecido, en términos del porcentaje de la población económicamente activa (PEA), en más de 10% en comparación con la década anterior, llegando a más de 23% de la PEA lo que representaba un aumento

de cerca de 50% en el número de personas directamente cubiertas (dado el extraordinario crecimiento poblacional del periodo, véase el anexo VII.1, cuadro AVII.1). El gasto social público ya superaba la marca nacional de 3% del PIB, y el índice de Gini, que en el decenio de 1920 había alcanzado, según ciertas evaluaciones, 0.62 (Cardoso, 2010), nivel que retorna en 1976, estuvo en 1960 en torno a 0.50, el punto más bajo de las últimas cinco décadas (CNDSS, 2008). Es importante recordar que, en los decenios de 1950 y 1960, el país conoció un proceso de urbanización acelerada que reflejaba cambios rápidos en los ambientes urbano (aumento de oportunidades de empleo en el sector industrial y en los servicios) y rural (valorización de la tierra, expulsión de invasores): en 1960, más de 40% de la población ya vive en las ciudades;en 1965 se alcanza el equilibrio (anexo VII.1, gráfica AVII.1). Estos cambios vienen normalmente acompañados de aumento en las desigualdades, lo cual contrasta con la experiencia brasileña de entonces.

Cuadro vii.4. *Políticas sociales en el periodo limitadamente democrático entre 1946 y 1964*

Año	*Intervención*	*Características*
1946	Constitución: inclusión del voto obligatorio de las mujeres (alfabetizadas); reconocimiento del derecho de huelga, con excepción de las actividades esenciales (según la legislación ordinaria, éste era el caso de prácticamente todas).	
1953	Creación de capfesp. Fin de las cap.	Unificación de las cajas de jubilación de los ferroviarios.
1954	Reajuste de 100% del salario mínimo.	
1960	Ley Orgánica de la Previsión Social.	Uniformación de los beneficios y servicios prestados por los diversos iaps (menos en términos de beneficios monetarios que de calidad de los servicios médicos).
1962	Creación de supra (Superintendencia de Política Agraria).	Creada para ejecutar la reforma agraria.
1963	Institución del salario familia (sf) para el trabajador urbano con la clt.	Financiado por aumento de la carga fiscal de las empresas, que se podía trasladar a los precios finales. El sf es una fracción del salario mínimo.
	Creación del Consejo Nacional de Política Salarial (que después regularía también los salarios profesionales).	
	Estatuto del Trabajador Rural.	Institución de la cartilla profesional, regulación de la duración del trabajo, salario mínimo, reposo semanal y vacaciones remuneradas.
1964	Decreto que prevé las expropiaciones para la reforma agraria.	Nunca llegó a aplicarse.

Fuente: Elaboración propia, a partir de Santos (1979), Fausto (2001) y Ferreira (2011).

4. La segunda ola: “brasileños"[28]

Al cerrar trágicamente el drama político de la década de 1960, el golpe militar de marzo de 1964 inaugura una nueva era en las políticas sociales brasileñas. El proyecto redistributivista que se había esbozado en el interregno de Goulart queda detenido. En su lugar, poco a poco se establece un vistoso (e intrigante) elenco de políticas sociales que, al mismo tiempo que profundizan tendencias universalizantes que ya se habían dejado sentir en el periodo anterior, suman una nueva segmentación a la preexistente estratificación del bienestar social, basada en categorías profesionales.

Así, la seguridad social se amplía para incluir nuevos segmentos sin capacidad contributiva, como los trabajadores rurales, pero les ofrece cobertura inferior a la que recibía el trabajador urbano formal. En el área de la salud, un pilar de la provisión pública residual para los pobres y un vigoroso pilar privado para los estratos medios y altos de renta, ambos hasta entonces subdesarrollados, se suman al segmento contributivo. Entre las diversas innovaciones, se introducen en el país las modalidades del *welfare* fiscal (en salud y en educación) y ocupacional (en salud),[29] que implican aumento del gasto social tributario típicamente regresivo. En conjunto, estas políticas constituirían lo que llamaremos “universalismo básico": masificación, sin universalización efectiva, con ampliación desigual de protección y oportunidades. Como bien se sabe, este elenco de políticas acompaña al modelo de desarrollo económico basado en industrialización acelerada y conducido por los gobiernos militares, que añade nuevas modalidades de interacción entre la política social y la política económica, aunque sin subvertir la jerarquía que desde el bienestar corporativo impone las exigencias de ésta sobre los condicionantes propios de aquélla.

Pasemos al análisis de la dinámica de la expansión del Estado de bienestar en el periodo, iniciando con la previsión y la asistencia, para examinar en seguida los servicios de salud y educación, así como la política salarial y el empleo. Al final, situaremos estas medidas y sus impactos efectivos en el modelo económico de desarrollo adoptado en la época, tanto como en su peculiar economía política.

En el plan de la previsión, el rechazado proyecto de un Instituto de Servicios Sociales de Brasil se rehabilita con la creación en 1966 del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), que de hecho habrá de unificar y uniformar los beneficios y servicios de la seguridad bajo el rubro de una sola estructura administrativa estatal centralizada.[30] Se incorporan los beneficios relacionados con los accidentes de trabajo a partir de 1967. La administración del esquema previsional se altera profundamente, ahora con la gestión exclusiva por la burocracia gubernamental, tras la exclusión de los representantes de

empleados y patrones. De un solo golpe, se despolitiza la previsión (quedando entonces fuera del alcance de las presiones sindicales) y se despoja de cualquier forma de control social (las decisiones corren a cargo de un cuerpo de tecnócratas sin ningún tipo externo de rendición de cuentas o de participación). Por sí solo, y en vista del alto grado de diferenciación de beneficios y servicios entre los distintos IAP, la unificación bajo el INPS habría de representar una expansión considerable de la cobertura de seguridad.[31] De hecho, en la segunda mitad del decenio de 1960 la cobertura llegaría a seis millones de trabajadores activos, equivalente a 50% de la PEA urbana de entonces (IPEA, 2010), y en 1970 ya superaba los ocho millones (véase el anexo VII.1, cuadro AVII.6), lo cual sin duda también fue impulsado por la expansión sin precedentes del empleo urbano.

También es de corte universalizante la ampliación del acceso a la seguridad del trabajador rural, como el Prorural en 1971. Con todo, el Prorural fue mucho más modesto en sus ambiciones que el Estatuto del Trabajador Rural (ETR) de 1963, aunque haya operado con una categorización más flexible del asegurado. Es bien cierto que, al mismo tiempo en que amplió la cobertura de la previsión, el programa de jubilación rural refuerza el sesgo no contributivo del financiamiento de la seguridad rural, que habrían de financiar sucesivamente todos los que consumían bienes de origen agrícola mediante un impuesto sobre la comercialización de la producción rural. Ello la hizo más segura financieramente, al mismo tiempo que espacialmente más redistributiva,[32] en el espíritu del Estatuto de 1963. Mientras tanto, el beneficio previsional estipulado en medio salario mínimo (y sólo para el jefe de familia) y la diferenciación de ventajas en comparación al trabajador urbano, junto a la estructura deficiente de provisión de asistencia médica, contribuyen a que la universalización se dé a un nivel bajo de adecuación (al contrario del ETR). También, en lo que respecta a la población rural, los militares promulgan en 1964 el Estatuto de la Tierra para darle una orientación a la reforma agraria; entretanto, excepto en lo concerniente a proyectos de colonización de fronteras agrícolas con bajo apoyo técnico, el Estatuto no se implementa (*cf.* Brasil, Reforma Agrária, 2012). De hecho, la concentración de la propiedad rural aumenta en 1970, en respuesta a la expansión del crédito rural para los grandes propietarios, como incentivo a la agricultura de exportación, y sigue creciendo a lo largo del decenio: en 1975, el Gini de la propiedad rural alcanza el valor de 0.867, a partir de un mínimo de 0.731 en 1960 (*cf.* Reforma, 2012), valor alto, si consideramos el valor de 0.60 en los países desarrollados en 2007.

Otras categorías que la lógica industrialista del bienestar corporativo había descartado fueron incorporadas en 1972 y 1973, las empleadas domésticas y los trabajadores autónomos, respectivamente. La integración de estos segmentos representaría una nueva masa significativa de asegurados.[33] Finalmente, cabe señalar el desplazamiento del precedente régimen de capitalización hacia el régimen de repartición (con contribución y beneficio definidos), que tuvo lugar a partir de 1966, motivado por la búsqueda de

solvencia financiera, dada la maduración de los beneficios, pero que de hecho amplió la base de solidaridad que lo fundamentaba, en la medida en que los asegurados activos financiaban a los inactivos. En el capítulo de la asistencia social, es de señalar la institución en 1974 de la licencia de maternidad en cuanto prestación de la previsión social (lo cual amplió el derecho constante de la CLT de 1943) y de la Renta Mensual Vitalicia de medio salario mínimo para personas de 70 años o más e inválidos pobres, ambas sólo parcialmente contributivas y todavía integradas en la previsión.

En conjunto, es patente que se trata del montaje de un sistema diversificado de protección social, al margen del control social y de acuerdo con imperativos de modernización económica y social que se impuso a sí mismo el nuevo régimen y que de hecho produjo una incorporación masiva, pero principalmente residual.

El segundo conjunto de intervenciones notables en el área social en ese periodo tuvo lugar en el área de la salud. La masiva expansión de la clientela de los servicios de salud del sistema contributivo, a la cual se sumaron los asegurados rurales, presionó la provisión existente. La respuesta de los gobiernos de entonces consistió en ampliar la participación del segmento privado, en la época subdesarrollado en el país y, ya a mediados del decenio de 1970, suplementar la red del INPS (el sector contributivo) y el segmento privado con una capa pública dedicada a la atención de emergencia para la población no asegurada, básicamente los trabajadores informales[34] (Vianna, 1998). En el periodo inicial, entre 1967 y 1975, el apoyo al sector privado se resumió en el financiamiento público a la provisión privada, con la compra de los servicios por parte del gobierno, que se mostró fundamental para la transformación del sector hasta entonces dominado por las instituciones de beneficencia en un próspero negocio (Vianna, 1998). Ya en el periodo siguiente, entre 1974 y 1978, habrían de prevalecer los convenios empresariales (Viana, 1998). Éstos eran similares al modelo estadunidense del *welfare* ocupacional (Hacker, 2003), en el cual, a cambio de deducciones fiscales a la previsión, las empresas proporcionaban cobertura médica a sus empleados, adquiriéndola en el sector privado, que en esta forma era estimulado indirectamente. El segmento privado se reforzó finalmente con legislación que se introdujo entre los años de 1966 y 1968, y que facultó la deducción de los gastos personales del impuesto sobre la renta (Vianna, 1998). El Sistema Nacional de Salud en 1975 reúne esa estructura múltiple al institucionalizar y profundizar la diversificación y segmentación de los servicios de salud en el país, en términos de disponibilidad y calidad, mediante la replicación en el área de salud del patrón de masificación con segregación que ya se había establecido en el área de la previsión. En 1984, al apagarse las luces del régimen, el PAIS (Plan de Acciones Integradas de Salud) representaba un intento tardío de inflexión de la expansión privatizadora, con el sensible incremento de la provisión pública. La poca eficacia de esta ingeniería social es patente incluso hasta en los resultados promedio que alcanzaron los

indicadores de salud en el periodo: la expectativa de vida subió lentamente (de 63.1 en 1970, a 64.7 años en 1980) y la mortalidad infantil disminuyó a un ritmo igualmente lento, a 82.8 por 1000 niños nacidos vivos (desde 124 por 1000, en 1960), habiendo promovido en dos décadas (1960 y 1970) una reducción inferior a la observada entre 1980 y 1990, ya sea en números relativos o absolutos (*cf.* IBGE, Censos demográficos).

En el área de la educación, el avance más importante fue la extensión de la obligatoriedad y de la gratuidad de la enseñanza para la faja etaria de siete a 14 años en la Constitución de 1967, superando el ámbito de la enseñanza primaria garantizada por la Carta de 1934. Mas aquí, también, la masificación de la clientela de la enseñanza pública, sin la proporcional ampliación de la provisión, hubo de provocar una caída en la calidad, así como la deserción de la clase media en dirección a un revitalizado segmento privado.[35] De hecho, el avance en los indicadores medios fue modesto en el periodo. El índice de analfabetismo en la población adulta, por ejemplo, que era cerca de 40% en 1960, había caído hasta 32% diez años después, y hasta 1980 mostraba una reducción todavía menor, 27% de la población (IBGE, Censos demográficos); los años promedio de estudio no llegaron a completar el nivel primario (4.1 en 1984, *cf.* IBGE; Ipeadata), décadas después de que su obligatoriedad fuera estipulada en la Constitución de 1934. El énfasis en la enseñanza profesional se acentuó más en ese periodo que en los anteriores, principalmente tras los diagnósticos que señalaban los elevados premios a la educación como una de las causas principales del alza de la desigualdad a través de los años sesenta (Langoni, 1973), pero no se le puede atribuir un resultado muy significativo, dados los elevados y crecientes indicadores de desigualdad en la distribución de la renta que caracterizó al periodo (Bonelli y Ramos, 1993).

En suma, es posible percibir, en el conjunto de las medidas hasta aquí descritas, los rasgos distintivos del universalismo básico: si la expansión de la previsión y de la asistencia se dio *pari passu* con la inadecuación de los beneficios para las nuevas categorías incorporadas y con la diferenciación de aquéllos entre pobladores urbanos y rurales, en el caso de los servicios, la privatización y la caída de la calidad del segmento publico fueron en general la contrapartida de la masificación del acceso.

Desde el punto de vista de las políticas de mercado de trabajo y del empleo, se destaca la política de compresión salarial, en realidad, de recomposición diferenciada de los niveles salariales. Esa política, muy facilitada por la represión a los sindicatos y a la libertad de expresión y manifestación que en el periodo se generalizó, abatió el salario mínimo (que experimentó una pérdida real de más de 30% entre 1960 y 1970, con una pequeña recuperación sólo en la segunda mitad del decenio de 1970) (J. Abrahão, 2012) y permitió ganancias de mercado a los salarios de profesionales calificados,[36] impulsados por las ganancias generales de productividad y renta del periodo. Es también digno de mención el fin de la estabilidad del empleo (garantizada por la CLT de 1943 a los

trabajadores urbanos formales con 10 años o más de servicio) y su sustitución con un Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS), que recolectaría el patrón como porcentaje de la remuneración del trabajador y que funcionaría como una especie de “seguro de desempleo" (Santos, 1979), ya que el retiro del fondo podría realizarse en caso de despido sin causa justa.[37] Al ser transferido al trabajador, el riesgo de desempleo se convertiría en riesgo individualizado, procedimiento que se reforzaría con la desatención total a la constitución de una política pública de empleo. Pero el desempleo no es un problema práctico en la coyuntura de crecimiento acelerado que se da en buena parte del periodo, mientras que la política salarial, la famosa “apertura del abanico salarial", se maneja teniendo en cuenta las necesidades concernientes al modelo de crecimiento adoptado, como veremos. Parece ser más significativo en ese contexto el problema de la informalidad, que subsistió incluso en el periodo de crecimiento económico en un nivel probablemente en torno a 40% y que no se atendió en términos generales (Carleial y Malaguti, 2001). Otro aspecto notable de la ingeniería mercadológica relativa al FGTS consiste en que el fondo se concibió con la idea de financiar políticas sociales, como vivienda, saneamiento e infraestructura urbana, utilizándose especialmente en el financiamiento de la construcción de viviendas, lo cual mucho estimuló el sector privado de la construcción civil, pero no tomó en cuenta el notoriamente deficitario segmento popular. El mismo destino —de estímulo a la expansión del sector privado, ya fuera o no de provisión del bienestar— tuvieron otros fondos sociales creados en el periodo, como el Fondo de Apoyo al Desarrollo Social (FAS), el Programa de Integración Social (PIS) y el Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público (PASEP), que convirtieron las políticas sociales, incluso cuando fueron de reducida eficacia social, en buenas oportunidades de negocios.[38] De hecho, la oportunidad de expansión general de los servicios sociales de salud y educación creada por esa estrategia fue única; el problema, como ya dijimos, fue la iniquidad generada en virtud de la fuerte segregación.

Finalmente, es bien probable que la principal “política social" del periodo 1964-1980, en sus efectos, haya sido el crecimiento económico inédito experimentado en el país: el PIB real creció a una tasa promedio anual de 8% (el carácter inédito se refiere tanto a la experiencia histórica brasileña como a la experiencia internacional).[39] La reducción de la pobreza supera la marca de 40% entre 1970, cuando casi 70% de la población se encuentra en situación de pobreza, y 1980, cuando esta condición se abate sobre poco menos de 40% de los brasileños. En ese momento, la pobreza deja de ser un fenómeno principalmente rural para convertirse en un rasgo distintivo de las ciudades brasileñas, ya que 70% de la población vive en ciudades (Rocha, 2003), en cierto modo calificando a nuestra modernización como defectuosa. De todos modos, junto con el crecimiento vertiginoso se dieron bajos índices de desempleo, en torno a 2.5%, y también los

relativamente bajos niveles de informalidad laboral, por lo menos ante los que serían característicos de los decenios sucesivos.[40]

Cuadro vii.5. *Políticas sociales durante la dictadura militar (1964-1984)*

Año	*Intervención*	*Características*
1966	Creación del INPS (ley de 1967).	Unificación de todos los IAP, menos el IPASE. Los beneficios y servicios se uniforman; se unifican política y administrativamente las agencias estatales que proporcionan servicios de protección social. Quedan bajo control del INPS los recursos de los seguros de accidentes de trabajo, lo cual aumenta la solidez de estos beneficios.
	Creación del FGTS.	Como alternativa a la estabilidad del empleo, funciona como sustituto precario de un seguro de desempleo.
1967	Los seguros por accidentes de trabajos se integran al INPS.	
1971	Creación del Prorural/Funrural.	Extiende a los trabajadores rurales una legislación previsional (sólo al jefe de familia). Cubre jubilación por vejez o invalidez, no por tiempo de servicio, pensión al dependiente por muerte del asegurado directo, auxilio en funeral y accidente de trabajo. Cubre también asistencia médica (hospital, ambulatorio y odontológico), pero ésta depende de los recursos materiales (hospitales y clínicas) y humanos; en este aspecto, su alcance es limitado.

Año	*Intervención*	*Características*
1972	Los beneficios de la previsión se extienden a las empleadas domésticas.	
1973	Los beneficios de la previsión se extienden a los trabajadores autónomos (reglamentación).	
1974	Creación del Ministerio de Previsión y Asistencia Social.	
	Salario de maternidad.	
	Beneficios para mayores de 70 años e inválidos que hayan contribuido por lo menos por 12 meses a la previsión.	
	Extensión del seguro de accidentes de trabajo al área rural.	
	Creación del Consejo de Desarrollo Social y el Fondo de Apoyo al Desarrollo Social (FAS).	
	Programa Pronta Acción en Salud.	
1975	Creación del Sistema Nacional de Salud.	Introducción de proveedores privados y de un segmento público de salud de emergencia.
1976	Programa de Interiorización de Acciones de Salud y Saneamiento (PIASS).	
1984	PAIS (Plan de Acciones Integradas de Salud).	Convenios con las secretarías municipales de salud para la utilización conjunta de las redes públicas, abiertas para la población en general.

FUENTE: Elaboración propia. Varias fuentes.

Con todo, a pesar del aumento del gasto social en la época, prácticamente triplicado entre 1960 y 1980, hasta alcanzar el nivel de 9.2% de un robustecido PIB, el modelo económico adoptado, como ya se ha analizado exhaustivamente, generó aumento en las desigualdades (Bonelli y Ramos, 1993): el Gini de la renta de la población económicamente activa creció de 0.50 en 1960, a 0.568 en 1970 y 0.590 en 1980, habiendo sido mayor el aumento de la desigualdad en los años 60 que en los años setenta; la razón entre la renta de los 1% más ricos y de los 40% más pobres fue casi el doble en el mismo periodo.[41] Los datos disponibles permiten afirmar que el modelo se apoyó en transferencias subsidiadas al sector privado (urbano y rural; en este último, con la expansión del crédito rural para los grandes propietarios en el Estatuto de la Tierra), control de los salarios de los trabajadores menos calificados, con “subindexación" del salario mínimo (Draibe, 2007) —lo cual también redujo las ganancias de los segmentos no contributivos de la seguridad, indexados en el mínimo, así como los beneficios equivalentes al mínimo—, salarios de mercado para los trabajadores calificados,

concentración de la propiedad rural y urbana y elevación de sus respectivas rentas, y apropiación fuertemente asimétrica de ganancias de productividad y renta en virtud de los lucros. A esos factores se sumaron el notoriamente regresivo gasto social tributario (deducciones fiscales en educación y salud en el impuesto sobre la renta y deducción de contribuciones a la previsión de las empresas), el poco redistributivo gasto social bruto, principalmente destinado a los beneficios contributivos cuya distribución se encontraba muy próxima de la distribución primaria de renta y al financiamiento público de los segmentos privados de provisión de servicios, y, por último, pero no menos importante, la casi neutralización de fuerzas políticas de impugnación. Vale mencionar que una pequeña recuperación que se observó en el salario mínimo, con un efecto no solamente en el mercado de trabajo, sino también en las transferencias no contributivas de la previsión rural y de la renta mínima vitalicia (RMV), pudo haber contribuido a la caída del índice de Gini en 2.5 puntos (IPEA, 2010) que se verificó única y excepcionalmente a mediados del decenio de 1970. Pero ese pequeño progreso sería un indicio de la inmensa oportunidad social que se perdió debido a la compresión del salario mínimo que tuvo lugar principalmente en el decenio de 1960; este hilo de la madeja habría de retomarse sólo en el siglo XXI.

Las clases media y alta fueron, en términos económicos y sociales, las grandes beneficiadas del periodo, y se desarrolló por entonces un patrón de consumo semejante al de los estratos equivalentes en países desarrollados (Furtado, 1974), lo que de cierto modo garantizó su aquiescencia política hasta por lo menos la década de 1970. El acceso a bienes de consumo duraderos y a servicios sociales diferenciados en salud y educación, limitado a los estratos más altos de renta (Draibe, 2007), hubo de consolidar un patrón de consumo equivalente al patrón de producto que se privilegió en el modelo de desarrollo hasta entonces vigente, que se había centrado en los bienes duraderos (y en la demanda intraindustrial). A pesar del autoritarismo político, se mantuvo viva una cierta actividad sindical en el periodo, especialmente en el medio rural, donde los sindicatos habían conservado alguna función en la gestión de la previsión rural (*cf.* Vianna, 1998). A partir de mediados de los años setenta, con el creciente deterioro de algunas de los condicionantes del éxito del modelo (como el endeudamiento externo y la inflación), surge un sindicalismo independiente. Sin raíces en la tradición sindical corporativista, rápidamente se politiza gracias a la pedagogía represora del régimen —que no dudaría en arrestar a los líderes y reprimir con violencia manifestaciones pacíficas— incorporando las banderas del reajuste salarial a las reivindicaciones por libertades democráticas. El surgimiento de una sociedad civil organizada que se dio *pari passu* con una apertura política calibrada por lo alto (Boschi, 1987) completa el cuadro de los nuevos actores sociales que habrían de presionar por cambios.

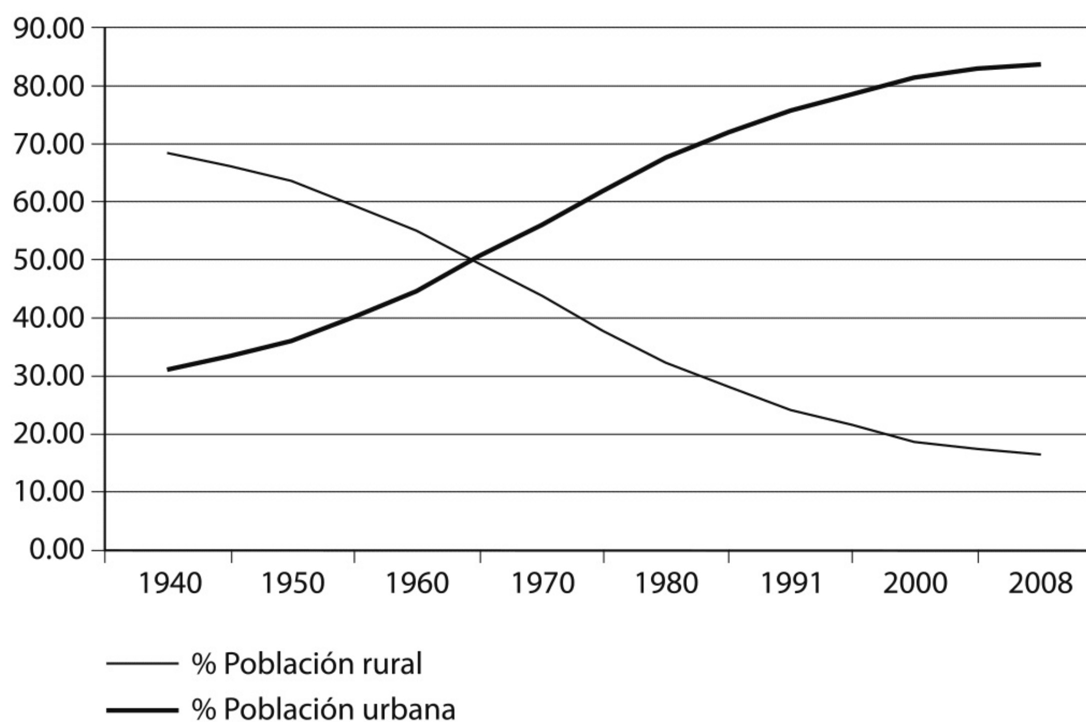
ANEXO VII.1

CUADRO AVII.1. *Evolución de la cobertura previsional de la población brasileña*

	PEA % [a]	población % [a]	*Población total (millones)* [b]	*Población directamente cubierta (millones)*	*Tasa de crecimiento %*
1945[d]		6	45.6	2.9[c]	—
1950[a]	20.8	6.8	51.9	3.5	20
1960[a]	23.1	7.4	70.2	5.2	49
1970[a]	27	9	93.1	8.4	62
1983[e]	49	19.8	126.4	25	200

FUENTE: Elaboración propia con los datos de[a] Malloy,[b] IPEA 46 años.[c] Equivalen a 51 % de la PEA urbana.[d] Pinheiro (2007) y[e] *Estadísticas del siglo XX*.

GRÁFICA AVII.1. *Población urbana y rural (%)*



FUENTE: IBGE.

[1] Al respecto, T. H. Marshall observa que, también en la Inglaterra de fines del siglo XIX, lo que yo he llamado ciudadanía sindical (en sus palabras, "derechos sociales colectivos" que se expresaban en el reconocimiento de la legitimidad reivindicadora de los sindicatos) en sentido estricto hizo mucho más por los derechos sociales que el propio ejercicio de derechos políticos que en la época ya se habían otorgado a la clase trabajadora, la cual a la sazón aún no comprendía su potencial transformador de estos derechos. Sin embargo, en comunicación personal, Isabel Assis me ha recordado que en la pauta de la ONU se considera como un derecho político la asociación sindical.

[2] La importancia de la comparación crece cuando se observa que el PIB per cápita de Alemania en 1870 (1 821 dólares en valores constantes de 1990) y de Brasil en 1950 (1 672 dólares de 1990) son parecidos; más todavía si descontamos el comportamiento demográfico diferenciado, que desfavorece a Brasil, *cf.* datos de Angus Maddison, *apud* Almeida (2007).

[3] No hay datos confiables sobre los gastos sociales brasileños, en cuanto proporción del PIB, que se remonten a las décadas de 1930 y 1940. La mejor serie de gastos sociales se produjo en el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA, por sus siglas en portugués) para los decenios de 1990 y 2000. En ésta se puede observar la expansión continua de los mismos, aunque lenta en comparación con el ritmo europeo, que alcanzó recientemente un valor superior a 20% del PIB, si se consideran los gastos en los tres niveles del gobierno. Con todo, las estimaciones del propio IPEA sobre el gasto público federal indican que sólo en la década de 1960 éste llegó a aproximadamente 3% del PIB (probablemente como consecuencia de la maduración de los derechos previsionales y de su uniformización), la marca nocional para la identificación de un Estado de bienestar en estado *nascendi*. Este porcentaje se habría de doblar en 10 años, y se doblaría nuevamente sólo 30 años más tarde, ya en el decenio de 2000 (IPEA, 2010).

[4] Incluso en la era Vargas, las constituciones de 1934 y 1937 en general establecieron decretos de ley y legislación ordinaria en lugar de precederlos. La Constitución de 1946 poco innovó respecto a lo que ya era la práctica laborista y previsional. La Constitución de 1967 consagró, también *a posteriori*, la ley que crea la previsión unificada.

[5] La participación limitada (al sindicalismo oficial) de la era de Vargas, aunque institucionalizada, se transformó en una participación clientelista, restringida a la previsión rural.

[6] En 1955, João Goulart es elegido vicepresidente de la república con un número de

votos superior al que lleva al candidato Juscelino Kubitschek a la presidencia.

[7] Personaje del libro *Urupês*, de Monteiro Lobato, Jeca Tatu retrata al mestizo pobre del interior brasileño como alguien desprovisto de todo, incluso de iniciativa, inteligencia y ambición. Según Ruy Barbosa, en el discurso de 1919 aquí citado, ésta es la idea que las élites brasileñas de entonces tenían del pueblo.

[8] Él entonces se declara un “demócrata social" que defiende los principios “igualitarios" del socialismo, aunque rechaza la idea de una lucha de clases, prefiriendo una “cooperación entre las clases". Él atribuía esta misma ideología a los empresarios “esclarecidos" como Jorge Street.

[9] En cierta forma, como dice también el autor, las categorías profesionales habrían de subsistir espontáneamente mediante las sociedades privadas que proporcionaban alguna ayuda, en la ausencia de la protección social para los trabajadores, pero no obtuvieron el reconocimiento legal hasta que la ley de 1903 concedió a los profesionales de la agricultura y las industrias rurales, y posteriormente la ley de 1907 a las demás categorías profesionales, el derecho de organización y formación de sindicatos. Es sobre la base de este sustrato de estratificación profesional que habría de florecer la legislación laborista de la Segunda República (Santos, 1979).

[10] Fausto también habla de una importante huelga rural en São Paulo que llevaron a cabo los trabajadores italianos en las haciendas cafetaleras.

[11] A pesar de ser derrotado en el medio empresarial, Street decide aceptar las demandas de los trabajadores de sus empresas (Lopreato, 2000). En 1931, Street colabora con el gobierno de Vargas en la creación del Ministerio de Trabajo y en la concepción de la legislación laborista; participa en 1934 en la creación de la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIEPS) e integra su primer consejo director (FGV, 2012).

[12] Es cierto que otras iniciativas legislativas, como la ley de vacaciones y la ley del trabajo de menores, se promulgaron a lo largo del decenio de 1920, pero tampoco se reglamentaron o cumplieron (Santos, 1979; FGV, 2012).

[13] Ley Eloy Chaves (Brasil, 1933).

[14] A pesar de que las empresas organizaban las cajas, éstas también resguardaban la herencia de la estratificación profesional preexistente.

[15] Forma en que Getúlio Vargas se dirigía al pueblo el 1º de mayo. El pueblo eran los trabajadores.

[16] Hay que recordar, sin embargo, que la tasa de participación femenina en la fuerza de trabajo era baja, habiendo alcanzado en 1950 cerca de 15%, contra 81% para los hombres. *Cf.* IBGE, Censo Demográfico.

[17] Fausto (2001) afirma que sí; Cardoso (2010) sustenta que no.

[18] En 2011, el mínimo llega a R$622.

[19] Santos (1979) denomina “ciudadanía regulada" a la forma que asume la ciudadanía corporativa en Brasil.

[20] *Anuario Estatístico do Brasil* (IBGE), *apud* Malloy (1979, p. 95).

[21] Por lo demás, resultado que en la región ya se ha alcanzado prácticamente en Uruguay, Argentina, Costa Rica, Chile, Venezuela y Cuba. Pero Brasil, en 2011, todavía tenía 14 millones de analfabetos (entre los individuos de 15 años o más), cerca de 10% de la población adulta, demostrando que el ritmo de la reducción sigue siendo lento.

[22] La partidización de las políticas sociales es más bien un fenómeno característico del interregno democrático entre 1946 y 1964, *cf.* Fausto (2001).

[23] De modo general, funcionó, excepto para los cargos más altos, que siguieron siendo políticos, *cf.* Fausto (2001).

[24] Posiblemente fue bloqueada por los intereses corporativos que prevalecían en los institutos de previsión.

[25] Aunque en la práctica muchas de las desigualdades entre los asegurados de los diferentes institutos hayan permanecido.

[26] Por ejemplo, el Estatuto del Trabajador Rural mimetiza la CLT, manteniendo la organización corporativa y de sindicalismo oficial que la caracteriza.

[27] Según una lectura alternativa, la forma en que se estructuró el conflicto redistributivo, en torno a intereses meramente corporativos y particularistas (defendidos por los distintos sindicatos en favor de sus clientelas), sería lo que habría obstaculizado el avance de políticas universales, además de haber contribuido a provocar el deterioro de las condiciones políticas generales. *Cf.* Santos (1979).

[28] En los escasos discursos públicos directos de los jefes militares, era ésa generalmente la forma en que se dirigían a la nación.

[29] Hay que recordar que se trata de deducciones y exenciones tributarias para personas físicas (*welfare* fiscal) y para patrones (*welfare* ocupacional).

[30] Los servidores públicos civiles y militares, sin embargo, mantuvieron sus regímenes separados.

[31] No se debe olvidar que numerosos asegurados de los Institutos de Jubilación y Pensión no tenían cobertura de asistencia médica (véase el anexo VII.1, cuadro AVII.1).

[32] En la medida en que el sector urbano subsidia de alguna forma al rural. Pero, en la medida en que esos impuestos son sumados a los precios, el financiamiento inflacionario de las políticas sociales acaba por ser regresivo, dado el mayor peso de los impuestos indirectos en el presupuesto de los más pobres.

[33] Sin embargo, en el caso del trabajo doméstico, las medidas sólo comienzan a ser efectivas a partir de finales de la década de 1980.

[34] Se trataba básicamente de asistencia de emergencia en los hospitales del sistema previsional para los no asegurados, prevista en el Programa de Pronta Acción de 1974.

[35] El problema de plazas habría sido en parte resuelto con la concesión de becas en el segundo nivel, el crédito educativo en la universidad y la hinchazón y el deterioro de la propia red pública básica, *cf.* Vianna (1998).

[36] Como observa Camargo (1984), la política del salario mínimo, al desvincular su reajuste de la inflación, deja de ser una política social y se convierte en una parte del plan de estabilización económica que se llevó a la práctica inicialmente en el periodo de 1964-1967, con el Plan de Acción Económica del Gobierno (PAEG). Sin embargo, acabó extendiéndose hasta 1974. El "aprieto salarial" habría sido más intenso entre 1964 y 1968 (Saboia, 1984; Cacciamali *et al.,* 1984; Camargo, 1984).

[37] Entre otras posibilidades, se destaca la de compra de una casa propia.

[38] Del total de recursos del FAS para la previsión y la salud, 80% se destinaron al sector privado, en la forma de préstamos a intereses subsidiados, *cf.* Vianna (1998). Para un análisis del PIS, véase Oliveira (1975).

[39] A nivel mundial, la economía brasileña es la que crece más rápidamente entre 1870 y 1987, a una tasa promedio de 4.4%; en el periodo de mayor dinamismo, entre 1957 y 1986, la expansión del PIB brasileño fue de casi 600%, superando el incremento estadunidense, que fue de 150%. En virtud de que su crecimiento demográfico fue más grande, el crecimiento del PIB per cápita brasileño fue inferior al de ese país. *Cf.* Almeida (2007), con base en datos de Angus Maddison. Se puede conjeturar que el históricamente alto índice de analfabetismo de Brasil haya contribuido a las desproporcionadamente altas tasas de fecundidad observadas.

[40] Como evidencia de la truculencia del régimen o de su éxito económico, o un poco de ambos, en la época, la falta de cartilla de trabajo se consideraba como una prueba de propósitos criminales de una persona, pudiendo ocasionar su detención por la policía.

[41] Los autores observan que todos los estratos de renta crecieron en el periodo, de modo que la desigualdad se derivó de las ganancias más que proporcionales de los más ricos: 150% en términos reales para el 1% de los más ricos, mientras que fue de 120% en términos reales para 40% de los más pobres.

VIII. ¿HACIA UN ESTADO DE BIENESTAR SOCIAL UNIVERSALISTA REDISTRIBUTIVO?

1. SÍNTESIS DEL ARGUMENTO

El decenio de 1980 fue pródigo en transformaciones. Contra el telón de fondo de las mudanzas estructurales que se abatieron sobre el mundo —en la demografía, en la composición de las familias, en la economía (globalización, cambios tecnológicos, nuevas dinámicas del mercado de trabajo)—, tres de ellas serían propias de Brasil. La primera fue el fin del régimen militar en 1985, y la redemocratización del país, proceso que tuvo como puntos culminantes la Constitución de 1988 y la primera elección, en 1989, de un presidente de la república desde 1960.[1] La segunda fue el agotamiento del modelo de crecimiento económico que se remontaba al decenio de 1930 y que habría de caracterizar nuestra subordinada integración a una economía mundial también en franco crecimiento, con el inicio de un largo periodo de dos décadas de bajo nivel de actividad económica,[2] inflación galopante (hasta 1994), elevado endeudamiento externo e interno, y sucesivos ajustes fiscales. Prolongándose más allá de los años ochenta, a través de esas mismas dos décadas, la tercera gran transformación fue el avance en las políticas y gastos sociales en el país:[3] en los 20 años entre la promulgación de la Constitución de 1988 y el año de 2008, los gastos sociales reales prácticamente se triplicaron, creciendo casi dos veces más rápidamente que el producto y la población,[4] correspondiendo a la garantía de una serie de nuevos derechos sociales y una era de nuevas prioridades. A pesar de los tiempos difíciles y de la presión debida al ajuste fiscal, en Brasil hubo una expansión de las políticas y los gastos sociales, en respuesta a los antiguos y nuevos riesgos sociales.

Es bien cierto que, como vimos en los capítulos IV, V y VI, este último fenómeno se manifestó también en algunos países de América Latina y se generalizó en el mundo desarrollado. Si la política de las democracias ya consolidadas estaba por detrás de la resistencia observada en los países desarrollados, la redemocratización en la región, y particularmente en Brasil, fue un importante antídoto a la tentación de retracción.

En primer lugar, hay que mencionar la demanda reprimida no solamente por un sufragio finalmente universal[5] y derechos políticos plenos, sino también por derechos sociales, demandas que desembocaron en la Asamblea Constituyente y encontraron libre curso en la nueva carta constitucional. Una de las consecuencias inmediatas fue la aplicación de varios de los preceptos que entonces se establecieron. En ese sentido, es sintomático que hayan sido las transferencias de seguridad social, en particular la previsión, la rúbrica del gasto social que más se expandió, siendo responsable de más de

la mitad de lo que el país sufragó como gasto social público en el periodo y que benefició a una masiva y relativamente bien informada y organizada *constituency.* Además, la extensión del sufragio convertía al elector promedio, por vez primera, en una persona pobre,[6] a quien estaba constitucionalmente asegurado el derecho a la asistencia.[7] Pero si el factor político parece ser crucial, también es verdad que, sobre todo en un periodo reciente, la expansión de los gastos sociales, por sí misma, ejerció efectos positivos en la actividad económica, lo cual explica en parte el contexto de ampliación de gastos y políticas.

La expansión de políticas y gastos representó una mudanza cualitativa respecto a los regímenes de bienestar anteriores. La Constitución de 1988 aseguró una serie de nuevos derechos sociales a los brasileños que, una vez garantizados, nos acercarían a las realizaciones del bienestar social del régimen socialdemócrata, en dirección alternativa a la del universalismo básico y del bienestar corporativo de periodos anteriores. Estas realizaciones incluyeron, entre otras, la universalización de la previsión (universalización del acceso en el medio rural), la asistencia social a todo el que la necesitara, la universalización de la educación fundamental y media, y de la salud en todos los niveles —ésta se convirtió en derecho del ciudadano y deber del Estado—, la designación del salario mínimo como el valor básico para los beneficios constitucionales, la descentralización de las políticas sociales con una garantía de traspasos de recursos y de capacidad recaudadora propia para los niveles subnacionales, la introducción del criterio per cápita para el traspaso de recursos, la participación y el control social. Claramente, las innovaciones en el elenco de los derechos iban en dirección de intensificar la universalización del bienestar, ya fuera por ampliación de la cobertura o uniformización de los beneficios y servicios, ya fuera incluso por la creación de un mínimo social para la seguridad, nivelando así el punto de partida para todos los brasileños, dentro de una perspectiva de adecuación, con independencia de la inserción en el mercado de trabajo.

Esta pauta de derechos se fue introduciendo paulatina aunque no completamente a través de los dos últimos decenios y desde el inicio representó una presión fiscal considerable.[8] En el régimen de bajo crecimiento, alto endeudamiento público e hiperinflación, ése hubo de ser uno de los posteriores campos de batalla política: habiéndose descartado el tradicional financiamiento inflacionario y mediante el endeudamiento de las políticas públicas, la implementación de los preceptos constitucionales, que debía acarrear gastos crecientes, confrontaría a los que proponían la contención de gastos y la desconstitucionalización de derechos a los que defendían la creación de encargos, apostando por el financiamiento tributario. A fin de cuentas, prevalecieron estos últimos. Con algunos obstáculos, la carga tributaria como proporción del PIB creció, entre 1988 y 2010, cerca de 12 puntos porcentuales, superando el nivel de 34% del PIB,[9] a fin de asumir los crecientes gastos sociales y los todavía mayores

encargos financieros del gobierno relativos al refinanciamiento de la deuda pública.[10]

En realidad, al analizar el periodo podemos ver que, al reflejar los distintos contextos y concepciones, los años entre la redemocratización y el final del primer decenio del siglo XXI se agrupan en seis subperiodos de expansión y contracción.[11] La variación observada se puede atribuir en buena medida a la interacción entre cuatro variables, a saber, las determinaciones expansionistas de la Constitución Federal (CF) de 1988, los sucesivos ajustes fiscales, las tasas de crecimiento económico y, finalmente, pero no menos importante, las estrategias gubernamentales de manejo de esas restricciones (el conjunto de políticas públicas y la actividad legislativa del Ejecutivo, con la propuesta de enmiendas constitucionales).

En el primer subperiodo, entre 1988 y 1990, prevalecieron las determinaciones constitucionales, sin haber afectado del todo el ajuste fiscal incurrido al gasto social, que creció[12] a pesar de las tasas negativas de crecimiento del producto en los años de 1988 y 1990. En el subperiodo siguiente, entre 1991 y 1992, el ajuste fiscal condujo la contracción del gasto social,[13] mientras que el crecimiento económico fue casi nulo. Entre 1993 y 1998, nuevamente, el factor dominante es el avance en la agenda de derechos, aunque en los primeros años la expansión fue nítidamente proactiva, mientras que en los siguientes, más ambigua. De hecho, entre 1993 y 1994, con una tasa de crecimiento económico promedio de 5%, la estrategia gubernamental de implantación de derechos sociales (la Previsión Rural, principalmente) marcó la evolución del gasto. En el periodo posterior (1995-1998), cuando el ritmo de crecimiento económico cayó a la mitad, el crecimiento del gasto social estuvo, por un lado, fuertemente marcado por reformas retraccionistas en la previsión (que paradójicamente provocaron la apresurada jubilación de muchos servidores públicos a lo largo del periodo) e influido por las recomendaciones sociales del FMI (el énfasis en el combate a la pobreza y programas básicos dentro de políticas universales); por el otro, por la implementación efectiva de la asistencia social constitucional y los avances en el Sistema Único de Salud (SUS). Entre 1999 y 2003, contra el telón de fondo de una tasa promedio del crecimiento del producto cercana a 2%, el ajuste fiscal vuelve a dominar la agenda pública, de modo especialmente agudo en 2003, dándose una caída en el gasto social real, que reduce su participación en el producto y el monto per cápita, y sólo la salud y la asistencia muestran un cierto crecimiento. Entre 2004 y 2009, una vez más se impone la agenda constitucional, las tasas promedio del crecimiento del producto llegan a 5% y, a partir de 2005, el país da fin al acuerdo con el FMI.

En parte, la variabilidad de los resultados parece estar condicionada por el crecimiento económico, mayor o menor en cada subperiodo. En este sentido, es posible argüir que el propio repertorio expansionista de la Constitución de 1988 se había apoyado en los buenos resultados económicos de los tres años anteriores y que el periodo de

estancamiento con alto gasto social entre 1988 y 1990 había sido todavía un periodo de ajuste de expectativas y de presupuestos, mientras que los periodos siguientes habrían de ser más sobriamente marcados por la desaceleración económica y por la autoconciencia de los desequilibrios monetarios, fiscales y externos. Además, las coaliciones políticas y la ideología ayudarían a esclarecer algunas de las estrategias gubernamentales, observándose la opción por el estancamiento o la retracción de los gastos sociales y los intentos de desconstitucionalizar derechos, por ejemplo, en el gobierno conservador de Collor de Mello[14] y en la presidencia de Cardoso, quien, a pesar de avanzar en la implementación de la asistencia social y de la salud universal,[15] introdujo reformas principalmente fiscalistas en la previsión y reformas de recalibración en la educación,[16] sostenido por una coalición conservadora. Además, en coherencia con nuestra tradición histórica, el crecimiento económico, también debido a una apuesta política, se convirtió en la variable exógena clave para determinar la dinámica de las políticas sociales.

En el gobierno de Cardoso esta lógica se expresó de manera explícita, orientándose la política económica por presupuestos fundamentalistas de mercado relativos al crecimiento económico, los cuales, combinando la retracción del Estado con la apertura comercial, deberían de facilitar mediante las ganancias de eficiencia y competitividad el crecimiento del producto, el empleo y la renta. Si la inicialmente exitosa política de estabilización económica, en particular el éxito antiinflacionario del Plan Real, tuvo un efecto inmediato y significativo en la reducción de la pobreza, la política social no desempeñó, ni se concibió para que lo desempeñara, un papel importante en el crecimiento económico, al atribuirle la función de compensar eficazmente los problemas del proceso. El tiempo mostró la falsedad de las expectativas respecto al mercado y a las políticas sociales. A final de cuentas, los resultados frustrantes de las políticas sociales, si en parte se derivaron de su modesta arquitectura y estrecho financiamiento, se limitaron debido a los mayores riesgos sociales consecuentes a la aplicación de las prescripciones del fundamentalismo de mercado, como las altas tasas de desempleo y de informalidad laboral, y los decrecientes niveles del salario medio.

Sólo en un periodo reciente, posterior a 2004, la estrategia gubernamental se curva para convertir el crecimiento en una variable hasta cierto punto endógena en las políticas y gastos sociales (traducción brasileña de los experimentos de la socialdemocracia europea) y para manejar el ajuste fiscal de modo que ganara grados de libertad creciente, en aras de la promoción de un crecimiento con redistribución. En este sentido, fue una estrategia gubernamental crucial la política de valorización del salario mínimo que retomó su lugar en una estrategia de redistribución, ahora potencializada por la nueva función de indexador social que la Constitución de 1998 le atribuye al mínimo. De esta estrategia surge una trayectoria de crecimiento más apoyada en la demanda de consumo doméstico, que, entre otros beneficios, hubo de proteger al país de muchos de los daños derivados

de las crisis económicas internacionales.

Con todo, permanece subdesarrollada la atención al segmento de los servicios sociales universales. En este particular, no se interrumpió la trayectoria. La apuesta, inclusive en los periodos expansionistas, había consistido más en el aumento inercial del monto de recursos que en el aumento en la prioridad de ese segmento. Como vimos en la experiencia internacional, frente a las transferencias gubernamentales, los servicios tienen, entre otras potencialidades de bienestar social, una mayor posibilidad de promover cambios estructurales e intergeneracionales en la distribución de renta y pobreza. Al permanecer fundamentalmente segregados en el país, los servicios han contribuido más a la perpetuación que a la reducción de las desigualdades. Además, las oportunidades de crecimiento económico, que se podrían derivar de la expansión del segmento público de los servicios sociales y que se experimentaron en otros países, no se concibieron en ningún momento como estrategias gubernamentales.

Otro asunto que sigue sin patrocinio oficial es la desconcentración de la propiedad de activos valiosos, particularmente la tierra. De un modo general, se considera que la concentración de oportunidades relativamente mejores en el segmento urbano forma parte de la explicación del elevado contingente de informalidad que allí se presenta. Finalmente, se sigue sin atender la regresividad de la tributación y del financiamiento del mismo gasto social, tanto en Brasil como también en América Latina, dejándose de lado generalmente sus efectos en la distribución final de la renta (lo cual ha reducido los avances recientes respecto a la desigualdad obtenidos en el país), y en la posibilidad de financiamiento adicional a las reformas necesarias en nuestro Estado de bienestar. Por tales razones, nos limitaremos a un juicio de “universalismo extendido", pero todavía no un universalismo verdaderamente redistributivo, respecto al Estado del bienestar social brasileño al final del primer decenio del siglo XXI.

En las próximas secciones examinaremos la dinámica de las políticas sociales tras la Constitución de 1988.

2. Ciudadanos nuevos (1988-1994)

En este periodo se define el nuevo perfil del Estado de bienestar brasileño mediante la vinculación de las políticas de protección y promoción social con los derechos sociales exigibles por los ciudadanos y con los principios universales, dando inicio a las nuevas dinámicas de descentralización y participación (Draibe, 2000), rumbo al que hemos denominado “universalismo extendido".

De hecho, las políticas sociales de inmediato se ven afectadas por las prescripciones constitucionales en el campo de la seguridad social, el cual abarcará la previsión, la

asistencia social y la salud. Entre las medidas más importantes están la creación del seguro de desempleo, la creación del Sistema Único de Salud (SUS), la aplicación de las nuevas reglas universalizantes de la Previsión Rural y la reglamentación de la asistencia social "ciudadana", esto es, el reconocimiento, en fin, de la responsabilidad pública respecto a varios riesgos sociales, antiguos y nuevos, y de la "promoción, protección y recuperación de la salud".[17] Hay otros avances en el proceso de la descentralización de las políticas sociales, que da sus primeros y cruciales pasos en ese momento.[18]

A pesar de un intento de retroceso en el periodo intermedio,[19] es evidente la aceleración de las reformas entre 1988 y 1990 y entre 1993 y 1994 (cuadro VIII.1). En consecuencia, las nuevas políticas, además del impacto causado por la aplicación inmediata de las nuevas reglas de pago, reajuste y valor de los beneficios previsionales, tienen un efecto significativo en el gasto social público.[20] El seguro de desempleo, instituido ya en 1988, se torna en una fuente importante de nuevos gastos, dado el notorio crecimiento de la tasa de desempleo en la década de 1980. La previsión rural, reglamentada en 1991 y efectivamente implementada a partir de 1992 (Castro y Cardoso Junior, 2005), sufre varias modificaciones que la armonizan con la previsión urbana, pasando inclusive a incorporar el nuevo piso del salario mínimo. El cambio representa una expansión dramática de cobertura y valores entre 1992 y 1994: un conjunto de nuevos "asegurados especiales" (los trabajadores rurales en régimen de economía familiar), sin una contrapartida contributiva directa, se incorpora en ese momento, para representar un paso importante en el desgarramiento del vínculo contributivo, en dirección a la universalización con adecuación en la previsión.[21]

Cuadro viii.1. *Políticas sociales en el periodo 1988-1994*

Año	*Intervención*	*Características*
1988	Creación del seguro de desempleo.	Financiado con recursos del Fondo de Amparo al Trabajador (contribución patronal) y administrado por la previsión.
1990	La ley Orgánica de la Salud crea el sus.	Transforma al suds en el sus: los municipios se convierten en los principales captadores de los recursos y gestores de la red pública unificada y las transferencias se vuelven automáticas. Veto presidencial (Collor de Mello) a los artículos referentes al financiamiento.
1991	Reglamentación de la previsión rural (cf de 1988).	Universalización del acceso en el medio rural (inclusión de informales y economía familiar); individualización del acceso; reducción de la edad mínima (60 años para los hombres y 55 para las mujeres), elevación del piso para el salario mínimo.
1992	Implementación de la previsión rural (cf de 1988).	Expansión de los beneficios entre 1992 y 1994, con ampliación de la cobertura.
1993	loas.	Ley Orgánica de Asistencia Social que reglamenta las innovaciones asistenciales introducidas en la cf de 1988, especialmente el bpc. La implementación no se realizó hasta 1996.
1994	Creación del Fondo Social de Emergencia.	Fondo integrado por recaudaciones de la Unión y utilizado para estabilización económica (superávit fiscal).

No obstante, a pesar de los avances en la previsión, las promulgadas Ley Orgánica de Salud (LOS, 1990) y Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS, 1993) no se reglamentaron en el periodo; en el caso de la salud, a pesar de haber habido un aumento ponderable en el gasto público,[22] gracias a transferencias automáticas a las esferas del gobierno, no se habían aún definido fuentes estables de financiamiento.[23] La descentralización de los recursos evolucionó a un ritmo bastante más lento que la de las responsabilidades. De un modo general, la Constitución habría de definir un presupuesto de la seguridad social sin especificar la repartición de los recursos entre las tres áreas que la integran. En coyuntura de ajuste fiscal y de ampliación previsional, la salud resultó ser el área perjudicada.[24] Al poner en evidencia la inestabilidad de financiamiento, los gastos totales per cápita en salud quedaron prácticamente estancados entre 1988 y 1990, aumentaron entre 1991 y 1993 y cayeron en 1994.[25]

Al final de ese primer periodo expansionista, en 1994, y ante el recrudecimiento de la inflación tras el fracaso de los planes de estabilización, la tónica del ajuste fiscal finalmente llega a los gastos sociales. En 1994, en el contexto del Plan Real, se crea un fondo de estabilización económica, con el nombre algo engañoso de Fondo Social de Emergencia, que posteriormente será sustituido con la más literal denominación de Desvinculación de las Recaudaciones de la Unión (DRU), para garantizar discrecionalidad fiscal por medio de la desvinculación de la recaudación de la Unión de sus destinos constitucionales, sobre todo los gastos sociales (con el acuerdo con el FMI en 1998, el objetivo explícito se convierte en la generación de superávits fiscales predeterminados). En el caso de la seguridad, una de las consecuencias será que el financiamiento solidario supuesto en el Presupuesto de la Seguridad Social se invierte: no sólo se exime a la Unión de complementar ese presupuesto, sino que ésta pasa a utilizar fuentes exclusivas de la seguridad para el refinanciamiento de la deuda pública. Pero también en la educación, la aplicación de la nueva regla habría de representar una limitación importante para la expansión prevista en la Constitución Federal de 1988. Finalmente, hay que mencionar que el Fondo disminuyó sensiblemente la autonomía financiera de las esferas subnacionales.

3. CIUDADANÍA Y AUSTERIDAD (1995-2002)

En la fase posterior a la redemocratización, entre los años de 1985 y 1994, en Brasil hubo tres gobernantes y sólo una elección presidencial con las nuevas reglas democráticas,[26] siendo que el único presidente electo por el voto directo fue blanco de un

impeachment por improbidad administrativa. Los ocho años siguientes, bajo la presidencia de Cardoso, se caracterizarían por mayor estabilidad política y directrices más coherentes para las políticas sociales. No obstante, con excepción de las innovaciones en la salud y de la efectiva puesta en práctica de la asistencia, el periodo se caracterizó por un desarrollo limitado de las políticas sociales, lo que se manifestó por la modesta evolución del gasto social.

En líneas generales, los años de Cardoso se señalaron por el esfuerzo de estabilizar la economía en respuesta a la inestabilidad causada, inicialmente, por la hiperinflación y, posteriormente, por las propias políticas dedicadas a controlarla, que acabaron por generar desequilibrio externo y fiscal.[27] El esfuerzo implicó un fuerte ajuste fiscal, sobre todo a lo largo del segundo mandato (1999-2002), que tuvo efectos considerables en las políticas sociales en el país. El primer conjunto de efectos se derivó de los propios resultados negativos en el empleo y la renta del trabajo. La tasa de desempleo creció entre 1996 y 1999 y, a pesar de caer ligeramente en los años 2001 y 2002, aumentó significativamente durante el periodo como un todo.[28] El comportamiento de la informalidad fue semejante: con la excepción del año de 2001, ésta aumentó a través de todo el periodo.[29] El salario medio, que se había estado recuperando desde el inicio del decenio de 1990, comienza a caer en 1997 y continúa haciéndolo hasta 2003, con sólo una pequeña alza en 2001.[30]

Si el aumento de la inseguridad económica que se derivó de esos sucesos hubo de presionar las políticas sociales por el lado de la “demanda", el otro efecto del ajuste fiscal consistió en afectar la propia capacidad de respuesta de las políticas sociales, especialmente dentro de la lógica universalista introducida en ese campo por la Constitución Federal de 1988. De hecho, debido a la presión del ajuste fiscal, los gastos sociales crecieron modestamente —subieron en el primer gobierno y se redujeron en el segundo— con una variación positiva de poco más de un punto porcentual en la proporción sobre el PIB.[31] Otra medida de la pérdida de prestigio de los gastos sociales fue la reducción de su participación relativa en el gasto público total. Esta medida, que se puede considerar como indicador de la transformación del Estado moderno en un Estado de bienestar, y que supera la marca de 50% en los países de la OCDE, declinó de 30% en 1994 hasta el nivel de 26% en 2002.[32] Hay que señalar todavía el comportamiento procíclico del gasto como proporción del producto (IPEA, 2011), que aumentó gracias al mayor crecimiento económico del primer periodo y se contrajo al desacelerarse el nivel de actividad en el segundo, lo cual ratificaba la eterna apuesta brasileña en el crecimiento económico *Deus ex machina.*

Adicionalmente, el análisis de medidas y presupuestos pone en evidencia la prioridad que se le dio, no a la expansión del gasto, sino a su “recalibración", que buscaba una

mayor eficiencia y racionalidad pero descuidaba deficiencias de cobertura y de equidad vertical entre segmentos incluidos y excluidos, cuya superación requeriría gastos más fuertes.

La estrategia del recalibración se compuso de dos fases: en la primera, que prevaleció a lo largo del primer mandato, la tónica fue en la "recalibración interna" a las políticas sociales y, al haber ocurrido en coyuntura de crecimiento menos adversa, mostró la convicción por parte del gobierno respecto a lo que pensaba que eran los vicios propios de las políticas sociales, en particular su baja efectividad. De este modo, en cada gran renglón de política social se enfatizó el aumento de la eficiencia y de la efectividad del gasto: en la educación, se enfatizó el nivel fundamental;[33] en la salud, la atención básica para los más pobres; en la previsión, su reforma buscó sanearla financieramente y uniformizarla entre aquellos que ya estaban cubiertos;[34] en la asistencia, se introdujeron los hasta entonces desconocidos programas de renta condicionales enfocados en los pobres. En el segundo mandato de Cardoso, ya en el contexto de reducción del gasto como proporción del PIB y del gasto per cápita, a la recalibración interna se sumó la recalibración *entre* las políticas, a fin de ganar algún espacio en el combate a la pobreza, estrategia prioritaria del gobierno: se dio una reducción en la importancia relativa de la previsión en el gasto social, aumento significativo de la asistencia no constitucional (principalmente de los programas de renta condicional) y discreto aumento relativo de los gastos en salud,[35] mientras que la prioridad de la educación permaneció inalterada.[36] De un modo general, se introdujo la selectividad en el acceso a los servicios sociales universales, sin convertirlos formalmente en servicios focalizados; en cuanto a las transferencias, en oposición a las demandas corporativistas que se concentraban en la previsión, la estrategia consistió en la creación de programas de renta condicionada, con menos seguridad jurídica que las transferencias constitucionalmente garantizadas a los pobres. El énfasis explícito en "programas básicos de servicios básicos" y en "combate a la pobreza", constantes en el programa del gobierno, tuvo esos dos momentos distintos.

En el análisis por área principal de gasto —previsión, asistencia, salud, educación, políticas de empleo y organización agraria— es posible verificar la adopción de las mencionadas estrategias de recalibración.

La previsión social, que permaneció fuertemente concentrada en el ámbito federal, fue la principal área que se reformó. En 1998, una enmienda constitucional modifica sus reglas, intensificando su consistencia actuarial (véase el cuadro VIII.2). La medida atendería simultáneamente objetivos de política económica y de política social. Por una parte, la previsión se veía como una de las principales fuentes de déficits fiscales. Por otra, su configuración interna típica del patrón de estratificación de beneficios de la previsión corporativa se veía como problemática, ya que integraba situaciones especiales y segmentaciones, especialmente entre los asegurados del sector privado y los servidores

públicos, cuyos beneficios especiales, además, ejercían fuerte presión fiscal. La reforma de 1998, implementada en 1999, pretendía corregir ambos problemas, siendo más limitada en el caso de los servidores públicos (no se consiguió aprobar en el Congreso la equiparación con los asegurados del segmento privado) (véase el cuadro VIII.2).

De hecho, la reforma dio como resultado la disminución de la hasta entonces creciente participación de la previsión en el gasto social entre 1999 y 2001, cuando los gastos totales en previsión como porcentaje del PIB cayeron por lo menos 0.5 puntos.[37] No obstante, se debe apuntar que, al contrario de otros países de la región, como Chile, y del deseo explícito de varios analistas sociales en el país a la sazón, la reforma no introdujo el régimen de capitalización, ni un pilar privado en el sistema previsional. Con todo, tampoco avanzó hacia la universalización de la cobertura previsional, cosa que hubiera implicado mejorar la equidad *vertical* del sistema, ya que la situación del entonces creciente contingente de trabajadores informales permaneció fuera de la agenda de la reforma.

Ocurrieron reformas importantes en el área de asistencia social. La asistencia como derecho, previsto en la Constitución Federal de 1988, se implementa finalmente, asumiendo el gobierno federal la mayor parte de la responsabilidad financiera. En 1996 se implanta el Beneficio de Prestación Continuada (BPC), con la extinción de la renta mínima vitalicia (RMV) instituida en el régimen militar y su sustitución por un beneficio más adecuado (del valor de un salario mínimo) y de mayor cobertura (la edad mínima para los adultos mayores pobres cae de 70 años previstos en la RMV, a 67 años) (véase el cuadro VIII.2). La medida fue impactante, en términos del acceso, gastos y resultados, principalmente a partir de 1997. Junto al beneficio constitucional, la asistencia se desenvolvió también en una dirección inusitada, con la introducción de varios programas de renta enfocados en los pobres y condicionales a contrapartidas, en general en el área de la educación, inicialmente con el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) en 1996 y posteriormente, en 2001, con el programa Bolsa Escuela, que hubo de beneficiar a cinco millones de familias.[38]

Las transferencias de los programas de asistencia son muy diferentes y, en consecuencia, diferenciados son los impactos en la pobreza y la indigencia: el BPC tiene el valor de un salario mínimo, muy superior a las transferencias de renta de los demás programas y por ese motivo tiende a ser más efectivo para reducir la incidencia de pobreza.[39] Además, mientras que los beneficios constitucionales gozan de protección legal, los programas de renta están sujetos a incertidumbres políticas y presupuestales. Considerando el total de las transferencias asistenciales, la implantación del BPC hizo que el gasto en asistencia creciera significativamente. El gasto social federal en la función asistencia saltó desde 1.7 a 2.8%, y de menos de 0.1 % del PIB en 1995, a 0.6% en 2002; y el principal responsable de esto fue el BPC.[40] Con todo, a pesar del incremento absoluto

de beneficios del BPC en el periodo, los programas condicionales toman la delantera en el crecimiento de los gastos en el área a lo largo del segundo gobierno de Cardoso, pasando de 7% del total en 2000 a 36% en sólo dos años. Señalando todavía la preferencia por las transferencias focalizadas, vale mencionar la conversión del antiguo subsidio universal al consumo de gas en transferencia enfocada en las familias pobres, con el nuevo “auxilio gas" de 2002, y la cesión exclusiva para los trabajadores pobres del “salario familia", anteriormente transferido a todos los trabajadores con familia, en 1998. La asistencia es un ejemplo de la combinación de estrategias de recalibración interna y entre políticas adoptadas en la gestión de Cardoso, con el énfasis creciente en transferencias enfocadas y condicionales y el aumento relativo de la asistencia social en el conjunto de las políticas sociales.

Cuadro viii.2. *Políticas sociales en el periodo 1995-2002*

Año	*Intervención*	*Características*
1996	Ley de Directrices y Bases de la Educación.	Se concibe la educación básica como algo que engloba la educación infantil (incluso las guarderías) y la enseñanza media. La educación infantil sale del campo de la asistencia social y entra en el de la educación; se definen mecanismos de búsqueda activa para garantizar la universalidad; los diversos dispositivos de la ley se interesan en la calidad.
	Enmienda constitucional retira la obligatoriedad de la enseñanza media.	La CF de 1988 preveía la progresiva extensión de la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza media; el nuevo texto establece la "progresiva universalización de la enseñanza media gratuita".
	Creación del Fundef (Fondo y Plan de Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de la Valorización del Magisterio).	Se establece una nueva regla de financiamiento y se comparten los recursos entre las esferas del gobierno, estableciendo el dispendio de un valor per cápita mínimo y vinculando su otorgamiento al número de matrículas por municipio; se aumenta la remuneración a los docentes, quienes serían los recipientes de 60% de los recursos totales del Fondo.
	Implantación efectiva del BPS/LOAS.	Fin de la RMV (en 2004, el BPS se integra en la Asistencia Social); reducción de la edad a 67 años.
	Creación del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil.	Combate al trabajo infantil con transferencia de renta para las familias, condicionada a la asistencia escolar.
	Programa Salud de la Familia (PSF) y Programa de Agentes. Comunitarios de Salud (PACS).	PSF: atención comunitaria para la detección precoz y la prevención de enfermedades; PACS: acciones educativas de salud básica en comunidades pobres, especialmente rurales, con agentes de la propia comunidad.
	CPMF (Contribución provisional sobre el movimiento financiero).	Creada para estabilizar el financiamiento a la salud (terminó por sustituir a otras fuentes y utilizándose para otros fines).
	Plan Nacional de Cualificación del Trabajador (Planfor).	
	Simples.	Simplificación tributaria de impuestos federales para micro y pequeñas empresas, prevista en la CF de 1988.
1997	Institución de la Plataforma de Atención Básica a la Salud (PAB).	Se fija la destinación mínima de recursos a la salud por habitante de cada municipio

Año	*Intervención*	*Características*
		(aumenta el gasto por municipio y reduce la desigualdad municipal en el otorgamiento de los recursos).
1998	Enmienda constitucional altera las reglas de la previsión.	Régimen General de Previsión Social (RGPS): aumento del tiempo de contribución e introducción del factor previsional; se mantiene el sistema de repartición; homogenización de las categorías de asegurados; universalización de la cobertura del salario de maternidad; el pago del salario familiar se condiciona a la comprobación de la asistencia del hijo a la escuela; eliminación gradual de la escala de salarios base para el contribuyente individual. Régimen Propio de Previsión Social (RPPS): fin de la jubilación proporcional y por tiempo de servicio (sustituida por el tiempo de contribución), límite de edad (60 hombres y 55 mujeres), carencia en el servicio público (10) años, y en el cargo (5 años).
	Salario familiar solamente para los dependientes de trabajadores de bajos ingresos.	
1999	Ley que Reglamenta la Implementación de la Reforma de la Previsión; Ley de los Medicamentos Genéricos.	Permite la comercialización de los remedios genéricos, lo cual representa una reducción efectiva del precio de los medicamentos.
2000	Enmienda Constitucional de la Salud núm. 29.	Vincula recursos para la salud: la Unión debe aplicar en el primer año 5% más que en el año anterior, y en los años siguientes valor corregido por la variación anual del PIB nominal; los estados y los municipios deben alcanzar hasta 2004, respectivamente, 12 y 15% de sus presupuestos.
2001	Fondo de Combate a la Pobreza.	Reúne los programas federales de transferencias de renta para familias pobres.
	Bolsa escuela.	Programa federal de transferencia de renta condicionada a las familias pobres con hijos entre 7 y 14 años.
	Plan Nacional de Educación.	Establecimiento de un sistema de evaluación, con metas y objetivos de las esferas del gobierno.
	Bolsa alimentación.	Programa de transferencia de renta condicional vinculado al Ministerio de Salud; beneficia a las mujeres encintas y niños de hasta seis años.
2002	Auxilio gas.	Transferencia de renta a las familias pobres en sustitución del subsidio al consumo de gas de cocina.

FUENTE: Elaboración propia. Varias fuentes.

También se reformó el área de la salud. Es del periodo la división de competencias entre la Unión, los estados y los municipios, asumiendo estos últimos la mayor participación relativa en el financiamiento y en la prestación de servicios de salud. El financiamiento a la salud se estabiliza relativamente, en el inicio con una contribución específica de carácter provisorio (la Contribución Provisional sobre el Movimiento Financiero, CPMF, en 1996) y seguidamente con la fijación de un gasto mínimo por habitante (1997) y, más tarde, con la vinculación de recaudaciones tributarias de las tres esferas del gobierno (2000), lo cual representó un primer paso para convertir el SUS en una realidad. Los principales programas que entonces se concibieron, en el área de la atención básica, se destinaron a las comunidades carentes (Programa Salud Familia y Programa de Atención Comunitaria; véase el cuadro VIII.2); la ley de los medicamentos

genéricos (1999) completa el conjunto principal de medidas destinadas a hacer la salud más accesible, principalmente para los más pobres. Con todo, a pesar de las nuevas reglas de financiamiento, el gasto social en salud aumenta poco entre 1994 y 2002, cerca de medio punto porcentual del PIB y aproximadamente 350 dólares per cápita,[41] habiendo declinado en los años de 1995 y 1996. La expansión de los programas básicos entre 1998 y 1999 se costeó en parte con la reducción absoluta de los gastos hospitalarios a partir de 1998.[42] Al fin y al cabo, la CPMF no mostró ser una fuente significativa de recursos, los gastos subnacionales en realidad cubrían renglones no directamente relacionados con la salud (era necesaria una ley complementaria para reglamentar las vinculaciones presupuestarias de las esferas subnacionales) y, finalmente, la desvinculación de recursos permitida por la DRU para alimentar el superávit fiscal se abatió también sobre los gastos en esa área. Cabe mencionar que los gastos per cápita brasileños siguieron (y todavía siguen) muy por debajo de los gastos equivalentes en los países desarrollados y en desarrollo de la región, y que, a pesar de la existencia del SUS, la mayor parte del dispendio en salud de los brasileños se sigue financiando por las familias.

Una dinámica semejante se operó en la educación, en que los gastos totales quedaron prácticamente estancados, mientras que los gastos en el nivel fundamental se expandieron, a costa, en parte, del estancamiento e incluso la reducción del dispendio en los niveles medio, superior e infantil, de acuerdo con la estrategia de “recalibración interna". A pesar del pequeño aumento de porcentaje sobre el PIB en 1998, la caída entre 1995 y 1997 compensó el alza que se dio el año siguiente, y la prioridad de la educación quedó[43] prácticamente estancada entre 1994 y 2002, en alrededor de 4% del producto. Los gastos reales en educación apenas aumentaron en 1998, cayendo en los demás periodos, aunque la caída no haya sido suficiente para compensar el alza en aquel año y los gastos totales se hayan elevado ligeramente en el periodo bajo consideración de ocho años. En términos de los niveles, únicamente la enseñanza fundamental experimentó un alza efectiva, equivalente a 0.5% del PIB, y, mientras que el nivel medio se estancó, el nivel superior disminuyó continuamente,[44] y el infantil, aunque con oscilaciones, cayó entre 1995 y 2002, ya fuera en participación del producto, ya en términos reales.[45] En la descentralización que se llevó a cabo en el periodo, se acentuó la responsabilidad municipal respecto a la educación infantil y la enseñanza fundamental, la responsabilidad estatal respecto al nivel medio, y la responsabilidad federal respecto a la enseñanza superior. Con todo, ante la prioridad política que se le concedió al nivel fundamental, se observó el aumento de su participación relativa en comparación con el gasto en educación infantil en los municipios, justamente la esfera en que tiene la responsabilidad casi exclusiva de mantener ese nivel, y también el mayor peso del nivel fundamental en los gastos estatales, que son los principales responsables del nivel medio (Castro y Duarte, 2008).

Algunas medidas gubernamentales en el área de educación hacen inteligible la dinámica del gasto (véase el cuadro VIII.2). Por un lado, y en el espíritu de la Constitución Federal, la Nueva Ley de Directrices y Bases de 1996 amplió la definición de la educación básica a fin de incluir, junto a la fundamental, el nivel infantil y el medio, además de prever mecanismos para garantizar la universalidad de la misma. Por otro, la enmienda constitucional del mismo año desconstitucionaliza la obligatoriedad de la enseñanza media, lo cual se traduce, en la práctica, en dificultades de financiamiento encontradas en ese nivel. Todavía en el mismo año se constituye un Fondo para el Desarrollo de la Enseñanza Fundamental (Fundef), que muestra ser esencial para los buenos resultados que se alcanzaron en términos de acceso a lo largo del gobierno de Cardoso, en la medida en que define, respecto a ese nivel de enseñanza, las reglas de destinación y distribución espacial de los recursos, un valor mínimo por alumno que se debía alcanzar incluso con la suplementación de recursos federales en caso de necesidad y el aumento de la remuneración del docente. Por otro lado, al excluir los demás niveles que habían sido incluidos en la nueva definición de la educación básica, se termina por mantener, en la práctica, la antigua concepción que se limitaba al nivel fundamental. En cuanto a la enseñanza superior, se da una expansión de las instituciones privadas de enseñanza, pero una restricción en el crédito educativo en virtud de la elevada morosidad (Guerreiro, 2010), y aumento de plazas sin una ampliación de cuadros y recursos en instituciones públicas. En suma, el estancamiento de los dispendios públicos en educación, junto con el enfoque en un segmento específico, confirman la estrategia de recalibración. Y aunque sea posible proporcionar un retrato sintético de la carencia de recursos en el sector, bastaría observar que, a pesar de que fueran los gastos públicos en educación básica mucho más importantes que los gastos privados (al contrario de la salud), el dispendio público per cápita brasileño se sitúa muy por debajo del que existe en los países desarrollados e incluso entre los vecinos de la región, al igual que en el caso de la salud (véanse los datos en la sección 5).

Las políticas de empleo experimentan una reforma importante con el gran impulso que se le da a las políticas activas de mercado de trabajo, las cuales mostraron un fuerte incremento en el primer mandato (18% en términos reales). Las políticas pasivas, especialmente el seguro de desempleo, que habían estado creciendo en el primer mandato debido a la valorización del salario mínimo, que es el nivel base del seguro, tras una caída entre 1999 y 2000 causada por la disminución del número de beneficios y del valor promedio, aumentaron entre 2001 y 2002, momento en que el desempleo llega a casi 10%. En ese año hubo cinco millones de asegurados.[46] Con todo, justamente en ese periodo el valor dispendiado en la calificación profesional cayó bruscamente, indicando dos problemas: la dinámica procíclica de las políticas activas, cuando lo que se podía esperar es que se expandiesen con el aumento del desempleo, y la recalibración interna

en favor del factor del gasto que no es posible controlar (excepto mediante el intento de frenar el ritmo de valorización del mínimo, lo que de hecho ocurrió en el periodo).[47]

Cabe mencionar todavía el progreso en la cuestión agraria que tuvo lugar en el gobierno de Cardoso, el mayor en la historia del país hasta entonces, con el asentamiento de más de 600 000 familias de agricultores sin tierra. Si al Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) se le puede dar crédito por la presión que ejerció sobre el gobierno de entonces, a este último se le debe dar crédito por haber cedido ante esa presión, especialmente a lo largo del primer mandato, dentro de los parámetros de lo que en verdad resultó ser una relación tensa (con el recrudecimiento de manifestaciones y la criminalización del movimiento o de sus dirigentes). De hecho, los gastos en organización agraria crecieron 45% en términos reales entre 1995 y 1998,[48] pero se habrían de contraer en el segundo gobierno, lo cual acabó por interferir en la propia sustentabilidad de los asentamientos ya realizados.

En conjunto, las estrategias principales de distribución de recursos en el área social en el periodo como un todo se concentraron en la mayor participación relativa y absoluta de los gastos en asistencia y salud, y en el énfasis en las capas básicas de cada función. Sin embargo, es innegable que los años de Cardoso pusieron en el primer plano de la atención gubernamental las políticas sociales y el reconocimiento de la llamada “deuda social", aunque el rescate de ésta siguiera dependiendo del crecimiento económico (el cual dependería de la estabilización, que a su vez dependería del ajuste fiscal). Junto con la recalibración, el periodo fue testigo de avances institucionales en la agenda de derechos sociales de la Constitución, incluyendo progresos en la descentralización de las políticas y en el componente de participación, con la instalación de consejos subnacionales para la administración y el control de las políticas públicas, integrados por representantes de los segmentos involucrados, como contrapartida para recibir recursos federales. Respecto a la descentralización, a pesar de seguir siendo la Unión la principal responsable de los gastos sociales públicos,[49] y de conservar, con respecto a las políticas descentralizadas, las funciones “normativa, supletoria y redistributiva", su presencia sólo fue mayoritaria y creciente en Previsión y Asistencia, mientras que la participación de los municipios creció en salud y saneamiento (invirtiendo la hegemonía, que anteriormente era de los estados), y lo mismo ocurrió en relación con municipios y estados en lo que se refiere a los gastos en educación (que eran en muchos de los casos principalmente federales). *Pari passu* a la descentralización de competencias, hubo también la descentralización de recursos, con la atribución de competencia tributaria adicional a las esferas subnacionales y traspasos federales institucionalizados a estados y municipios mediante el Fondo de Participación de los Estados y el Fondo de Participación de los Municipios. Además, se progresó en la definición de responsabilidad presupuestaria por parte de las esferas subnacionales.[50] No obstante, los mayores efectos de esas iniciativas se hicieron sentir no tanto en la

capacidad de financiamiento general de las políticas sociales, como en la mejor distribución de los recursos en el territorio nacional.

En suma, a pesar de la evolución constitucional y de la mejor distribución espacial de los recursos, es de notar en el periodo el limitado avance de los servicios sociales, la desatención a inversiones estratégicas, como en educación infantil, y la inequidad vertical en la cobertura previsional. De hecho, en términos de la efectividad del conjunto de medidas aplicadas y prioridades concedidas, se destaca el pequeño progreso en la cuestión de la pobreza (que decreció mucho en función del Plan Real, pero no en los años posteriores)[51] y en la desigualdad (que en 2002 presentó una caída de cerca de un punto porcentual de Gini).[52] Como ya se ha mencionado, los indicadores del mercado de trabajo se deterioraron y, aunque el desempeño negativo del mercado de trabajo no haya sido "causado" por las políticas sociales, la falta de interacción virtuosa entre éstas y las políticas macroeconómicas puede explicar la ineficacia de las mismas políticas que fueron diseñadas para mejorar la situación en el mercado de trabajo (como las políticas activas). Sin tomar en consideración la baja progresividad de los mismos beneficios previsionales (especialmente si se computa el regresivo régimen de los servidores públicos), posiblemente la principal causa de la baja eficacia redistributiva de la previsión social sea el enorme contingente de brasileños que se encuentran fuera de ésta, contingente que por cierto aumentó en el periodo analizado. El país mostró progresos en la escolarización en el nivel fundamental, al aproximarse al nivel de universalización,[53] en respuesta al esfuerzo realizado en esa área, mientras que el analfabetismo, cuyo enfrentamiento no fue un objetivo de prioridad presupuestaria específico, prosiguió con su lenta caída histórica.[54] Con todo, incluso en el nivel fundamental, la batalla por la calidad todavía no se ha ganado. La divulgación de los resultados del examen internacional PISA / OCDE que se aplicó a los estudiantes de 15 años que habían terminado la enseñanza fundamental reveló que en 2000 Brasil se posicionó en el último lugar de los 31 países participantes, y en penúltimo lugar (ocupando el último lugar en el examen de matemáticas) en 2003, entre un total de 41 países.[55] Finalmente, la escolarización promedio del brasileño de 25 años o más en 2002 fue de poco más de seis años, habiendo avanzado menos de un año en los ocho años analizados.[56] Hubo una caída importante en la mortalidad infantil entre 1990 y 2000, pero a un ritmo muy inferior al del decenio anterior, y todavía afecta a 30 de cada 1 000 niños nacidos vivos.[57]

Podría parecer que la estrategia que se adoptó en los años de Cardoso se aproxima al ideal de crecimiento social de Titmuss (capítulo II) en tiempos de austeridad, al enfatizar áreas y segmentos "básicos" incluso sin ampliar los gastos. Sin embargo, un proyecto universalista redistributivo, como el que Titmuss tenía en mente, incluye normas de equidad vertical junto a los criterios de equidad horizontal[58] y los incluye a ambos en una

universalización de la cobertura con adecuación de los beneficios. Cabe preguntarse si ese proyecto hubiera sido viable en las condiciones económico-financieras adversas de entonces. Es difícil saberlo; lo cierto es que no se concibió la posibilidad de una combinación alternativa entre políticas económicas y políticas sociales: la posibilidad de que el propio gasto social pueda contribuir al relajamiento de la restricción de los recursos —la perspectiva del gasto social como inversión, que analizamos en el capítulo III—, y la de que la política económica se condicione por resultados sociales, son apuestas arriesgadas que se habrían de realizar en los años sucesivos, como habremos de ver.

4. CIUDADANÍA Y PROSPERIDAD (2003-2009)[59]

En la época de Lula, las políticas del Estado de bienestar se revitalizan. La principal novedad consiste en la experimentación de nuevos tipos de interacción entre las políticas sociales y las políticas económicas, con un modelo de "crecimiento redistributivo" (Kerstenetzky, 2011). De hecho, el país fue testigo de una aceleración del crecimiento en buena medida basada en la expansión de las políticas y gastos sociales, especialmente las transferencias gubernamentales y la valorización del salario mínimo, con resultados inéditos en términos de reducción consistente de la pobreza y la desigualdad. Se puede afirmar que la innovación principal se tradujo en la apuesta en la posibilidad de que el gasto social pudiera contribuir no sólo en el alcance de derechos, sino también en el relajamiento de sus propias condiciones de financiamiento, haciendo que el presupuesto social fuera en cierta forma endógeno a la propia política social. Una innovación secundaria, pero digna de nota, dado su carácter totalmente inédito en la historia brasileña, fue una cierta modulación de la misma política económica por las condiciones sociales. En conjunto, esos cambios constituyen ejemplos de "políticas sociales económicamente orientadas" y de "políticas económicas socialmente orientadas" que se analizaron en el capítulo III y que habían sido aspectos distintivos del modelo de desarrollo escandinavo.

Con todo, se pueden señalar tres calificaciones importantes. En primer lugar, el periodo de Lula se desdobla en dos subperiodos que se diferencian respecto a la prioridad concedida a los aspectos de activación del gasto social, asumiéndose ésta más explícitamente en el subperiodo entre 2006 y 2009. En segundo lugar, la permanencia de la prioridad absoluta que se le dio a la estabilidad económica había preservado el control de la inflación como el principal objetivo de la política macroeconómica (lo que explica el *stop and go* en las políticas de corto plazo); para su consecución, se instrumentaron la política monetaria (intereses elevados) y la política fiscal (búsqueda de resultados primarios positivos con el mantenimiento de la DRU). Una tercera calificación es la

concerniente a la relativa ausencia de prioridad que se le dio a la inversión en servicios públicos sociales, cuya expansión autónoma no se vio como un impulso que tuviera la misma importancia que la expansión autónoma de las transferencias, ya fuera en su función de garantía de derechos, ya fuera en sus efectos económicos en el empleo, la renta y la capacidad productiva. En lo que sigue, detallaremos los principales cambios, procurando observar la ampliación de derechos sociales y efectos económicos.

Así como a la primera sinfonía de Brahms a veces se le llama la “décima de Beethoven", se podría considerar el primer año de Lula como el noveno año de Cardoso. En respuesta al intenso ajuste monetario y fiscal,[60] el año de 2003 fue de bajo nivel de actividad,[61] aumento del desempleo,[62] caída de los salarios promedio, de la masa salarial y de los salarios reales.[63] Este ajuste, a su vez, siguió al ataque especulativo contra el real[64] en reacción a la candidatura y posterior victoria del candidato del Partido de los Trabajadores. Todavía en ese año, tanto la inversión de la Unión como el reajuste del salario mínimo fueron casi nulos. En otras palabras, la reacción contra la crisis consistió en la habitual política procíclica brasileña, puesta en marcha en la crisis del final de los noventa: aprieto fiscal y monetario que acompañaba a la desaceleración económica y la profundizaba.

La recuperación económica que se dio ya a partir del final de 2003 y a lo largo de 2004 se apoyó sustancialmente en el excepcional desempeño de las exportaciones brasileñas, que crecieron más de 15% gracias a la recuperación de la economía mundial, contribuyendo, con la mayor tasa de crecimiento aislada entre todos los componentes de la demanda agregada, al aumento del PIB de aquel año a 5.7% (Barbosa y Sousa, 2010; Baer, 2008). Sin embargo, ciertas decisiones de política económica y social en 2004 también contribuyeron a favor del fenómeno, como el aumento del salario mínimo real en 3.7% o el sustancial aumento de las transferencias gubernamentales y la expansión del crédito, haciendo que el consumo interno también aportara su contribución al crecimiento. A pesar de que hubiera habido un alza significativa en el nivel de la inversión, el temor al retorno a la inflación prevaleció en el equipo económico: un nuevo aprieto monetario y fiscal en 2005[65] frenó el crecimiento del producto en el nivel de 3.2%. Específicamente en relación con las políticas sociales, el acento compensatorio en el combate a la pobreza siguió predominando en los principales programas sociales, como el Programa Bolsa Familia, que se implementó en 2004 en una proporción dos veces más grande que los programas de renta y que vino a unificar paulatinamente. El salario mínimo, aunque valorizado en 2004 y 2005, no se institucionaliza como el eje del cambio social que vendría en los años siguientes.

Lo que ocurre en los subperiodos siguientes, 2006-2008 y 2008-2009 indica con más claridad la creciente instrumentación de las políticas sociales en aras del crecimiento económico, además de cierta modulación de las políticas económicas en virtud de sus

posibles impactos sociales —no obstante, sin revertir la prioridad absoluta dada a la estabilización económica—. Hay dos lecturas posibles de esta inflexión: una privilegia la noción de un planificador central que anticipó con claridad los resultados, apoyándose en los principios y metas establecidos en el Plan Plurianual (PPA) 2004-2007, en que la prioridad a lo social se estableció como un modulador de los procesos de crecimiento y se propuso como un "modelo de consumo masivo". La otra interpretación consiste en que habría habido un cambio de rumbo en 2005, cuando el país termina de pagar la deuda con el FMI y gana espacio para mayor discrecionalidad en la conducción de la política económica, con base en la apuesta en la conjunción virtuosa entre política social y política económica, que entonces se procuraría alcanzar incrementalmente, lastrada en el aprendizaje práctico en 2004 y 2005 —no exactamente en la misma línea propugnada en el PPA—.[66] Esta segunda lectura parece más probable, pero, de todos modos, aquí no nos vamos a basar en una definición al respecto para analizar la interacción entre las políticas sociales y las políticas económicas del periodo de Lula.

En el subconjunto de políticas que aquí denominamos "políticas sociales económicamente orientadas" se destacan la ampliación de las transferencias gubernamentales —incluyendo las jubilaciones de los trabajadores del sector privado, urbano y rural, las políticas y programas asistenciales, como el BPC/LOAS, y el programa Bolsa Familia, el seguro de desempleo y el abono salarial— y la política de valorización del salario mínimo. En esta última se insiste persistentemente, sobre todo a partir del año de 2007, cuando se firma el Pacto por la Valorización del Salario Mínimo. Con el pacto, la valorización del mínimo se torna una política gubernamental, mediante un mecanismo de reajuste institucionalizado que incorpora el crecimiento de la inflación y del producto. El impacto de esta política se experimenta no sólo en los salarios percibidos en el mercado de trabajo —directamente en el salario de los trabajadores formales e indirectamente en los salarios de los trabajadores informales, para quienes el mínimo es el valor de referencia—, sino también en el conjunto de transferencias gubernamentales, ya que, con excepción del PBF, que no es un beneficio constitucionalizado, todos los demás beneficios lo son, siendo su plataforma el salario mínimo. El aumento del mínimo, al contrario de ciertas expectativas, en general se acompañó del incremento del empleo y de la formalización y de la reducción del desempleo. Y, sin embargo, también del aumento del salario medio y de la masa salarial. La influencia del mínimo en la distribución de la renta, ya sea en el mercado de trabajo, ya sea en las transferencias gubernamentales, fue progresiva; por ser los rendimientos de una porción significativa y creciente de trabajadores y beneficiarios de transferencias del gobierno, su contribución a la reducción de la desigualdad que se experimentó en el país desde 2004 (cuando el Gini cayó más de tres puntos porcentuales, de 0.572 a 0.538 en 2009) fue amplificada por la gran importancia en la renta familiar de los rendimientos del trabajo en conjunto con las

transferencias.[67]

El efecto de estas "políticas sociales económicamente orientadas", en términos de expansión de la protección social, seguridad económica y equidad, se acrecentó con los efectos económicos: crecimiento del producto, empleo y formalización, aumento de la recaudación y de la inversión privada, y estabilización del consumo. El aumento del poder adquisitivo de los segmentos más pobres de la población, así como de un conjunto significativo de trabajadores del sector formal e informal, permitido por la expansión de las transferencias y por la valorización del salario mínimo, redundó, sobre todo en el periodo entre 2006 y 2008, en una expansión sin precedentes del consumo doméstico masivo, el cual fue el principal motor del crecimiento económico reciente —y en el periodo de crisis entre 2008 y 2009 fue el principal colchón atenuador de la desaceleración económica inducida por la crisis financiera internacional—. De hecho, entre 2006 y 2008, el crecimiento del consumo interno, impulsado por sus altas tasas de crecimiento y por su gran peso en la demanda agregada (cerca de 60%), fue el principal responsable del crecimiento del producto: sus tasas de crecimiento a lo largo de 14 trimestres consecutivos superaron el crecimiento del producto, situándose en promedio en 6.1%, contra 5.1% del crecimiento del PIB.[68] Además del impacto directo sobre el crecimiento, el incremento en el consumo doméstico finalmente contribuyó al aumento de la recaudación fiscal, hasta el grado de hacerse acompañar de una expansión más que proporcional del empleo formal: la informalidad disminuyó continuamente entre 2005 y 2009, de 45.9 a 41.7%, y la tasa de empleo formal creció a un ritmo superior al del producto (5.9% *versus* 5.1 por ciento).

La inserción de amplios contingentes de la población en el empleo con protección social y en el mercado de consumo de bienes duraderos / no duraderos y de servicios representó la mercantilización, en el sentido abonable del término, de millones de personas: el derecho a un empleo lícito, con seguridad económica y protección social, y el derecho a disfrutar de un patrón de consumo mínimo a que muchos otros pueden tener acceso. En conjunto, las transferencias del gobierno federal y el salario mínimo afectaron directamente a más de 40 millones de personas (cerca de 22 millones de personas empleadas, en que se incluyen 10% de los empleados formales y 15% de los informales, más 18 millones de personas en la seguridad social),[69] además de las 11 millones de personas beneficiarias del Programa Bolsa Familia. La masiva retirada de la pobreza en años recientes ha llevado a algunos analistas a discernir en el fenómeno la formación de una "nueva clase media", integrada por el quinto intermedio de la distribución de la renta (la clase de renta "C"), los nuevos detentores de las cartillas de trabajo (Neri, 2011). El crecimiento del consumo masivo terminó por estimular las inversiones privadas, sobre todo en la construcción residencial.[70]

Finalmente, hay que tomar en cuenta otro efecto económico: la función de promoción

de estabilidad macroeconómica del gasto social contracíclico en coyuntura de crisis. Entre 2008 y 2009, según el reporte del IPEA (Ribeiro 2011), el gasto social autónomo funcionó, mediante la garantía de renta, como estabilizador automático de la demanda agregada, especialmente del componente del consumo de las familias, que fue poco afectado por la crisis de 2008, habiendo incluso experimentado un cierto lento crecimiento en el periodo. Las medidas que entonces se adoptaron en el área social representaron un verdadero paquete fiscal contracíclico: mantenimiento del aumento real del mínimo; adición de dos porciones adicionales al seguro de desempleo; cambios en la línea de corte de la Bolsa Familia y del valor del beneficio que permitieron el ingreso de nuevas familias dentro de las que ya constan en el catastro único del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), y aumentaron los traspasos (la meta se convierte en atender a 12.9 millones de familia); así como aumento de las inversiones públicas del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) en la vivienda popular y para la clase media baja. Al parecer, la desigualdad siguió disminuyendo inclusive hasta 2009.[71]

Algunos de los efectos del gasto social autónomo sobre el producto y la renta se estimaron recientemente. Con base en la matriz de insumo producto de las cuentas nacionales brasileñas, Castro *et al*. (2011) calcularon un efecto multiplicador del gasto social autónomo mayor que uno y superior al multiplicador de exportaciones e inversiones en la construcción civil. La razón estaría en el hecho de que estos gastos hubieran incidido en los estratos de renta con mayor propensión a consumir y menor propensión a importar. Los efectos más importantes sobre el producto que se encontraron en el ejercicio fueron los causados por los gastos en educación (1.85) y salud (1.70), mientras que los gastos en transferencias presentaron los mayores efectos de multiplicación de renta de las familias (2.20). Por añadidura, los autores mostraron que todos esos gastos fueron progresivos, incluso las jubilaciones del régimen general de previsión (la previsión del sector privado), contribuyendo a la disminución de la concentración en la distribución de la renta: los más progresivos fueron las transferencias a los pobres, seguidos por salud, previsión y educación, en la cual pesan los dispendios en la enseñanza superior. Finalmente, los autores estimaron que más de 50% del gasto autónomo retorna en la forma de recaudación.[72] En pocas palabras, las políticas sociales económicamente orientadas tendrían el potencial de contribuir a un crecimiento redistributivo y autosustentable del producto y de la renta.

Otro grupo de políticas que se practicaron en el periodo fueron las "políticas económicas socialmente orientadas". Se trata de las políticas macro y microeconómicas que se modularon en vista de los efectos sociales anticipados. Fueron diversas: monetarias, fiscales y regulatorias. Entre las políticas monetarias socialmente moduladas están el crédito consignado, que permitió la inclusión financiera de millones de jubilados en el régimen general que no tenían acceso al crédito y pudieron hacerlo gracias al

colateral de las transferencias que recibían del gobierno;[73] el crédito subsidiado dirigido, que hizo que fuera socialmente accesible la casa propia y también se dirigió a la agricultura familiar y, de un modo general, la tendencia a la reducción de la tasa básica de intereses, más clara a partir de 2006, y que también dio impulso al crédito. El volumen de expansión del crédito que permitieron esas medidas, junto con algunas exoneraciones puntuales, como ocurrió con los automóviles en 2009, abrió el acceso a bienes duraderos de consumo a las clases populares, consumo que por lo demás ha crecido continuamente. Respecto a la política fiscal, se establecieron nuevas reglas para el cálculo del superávit primario a partir de 2007, involucrando el descuento de inversiones públicas del PAC (dentro de los cuales se incluye la infraestructura urbana social); corrección de la tabla del impuesto de la renta de persona física, que favoreció a la clase media, mejorando la distribución de renta entre los que pagan impuestos;[74] eliminación de impuestos indirectos sobre trigo y derivados, en respuesta al aumento de los precios internacionales en 2008; aumento de la inversión pública y privada inducido en la infraestructura social (sobre todo en vivienda popular y en saneamiento); simplificación tributaria para facilitar la formalización de negocios y empleos, especialmente en el caso de los microemprendedores (MEI), y la adhesión de contribuyentes facultativos; diversas exoneraciones fiscales contracíclicas en 2008 y 2009, y, finalmente, la política de sustentación de los gastos subnacionales en 2009 (especialmente para cubrir la disminución ocasionada por la crisis de las inversiones subnacionales en agua, saneamiento y transporte urbano). Por último, entre las políticas regulatorias moduladas por lo social, se encuentran la adopción de tarifas sociales, especialmente en el sector de energía y, de modo general, el nuevo énfasis por parte de las agencias reguladoras, no tanto en las ventajas del inversionista privado, como en las de los consumidores.

Pasemos ahora al análisis de la dinámica misma de las políticas y gastos sociales en el periodo. Habremos de ver que, si es cierto que hubo expansión del gasto social en cerca de 2.3 puntos porcentuales del PIB hasta 2009,[75] lo cual representó un volumen importante de recursos dada la expansión media del producto, las reformas fueron mucho menos osadas que lo que se experimentó en la interacción entre políticas económicas y sociales. La protección social avanzó más que las políticas de promoción de oportunidades sociales. Llama la atención la introducción de reglas para la profundización de la equidad vertical, las cuales se tradujeron en la extensión del acceso a la protección social para el vasto contingente de trabajadores informales y en la ampliación de la asistencia social.

En el ámbito de las transferencias gubernamentales hubo una expansión de cerca de un punto porcentual del PIB en el periodo entre 2002 y 2009,[76] y éstas siguieron absorbiendo aproximadamente 50% del gasto social total. Esta expansión se moduló en virtud de algunos movimientos. En primer lugar, por el incremento más que proporcional

de las transferencias asistenciales —éstas aumentaron cerca de 50% entre 2002 y 2009 —[77] y por una leve tendencia a la reducción relativa del gasto previsional entre 2006 y 2008,[78] movimiento que ya se venía observando desde el segundo gobierno de Cardoso. El segundo aspecto particularmente notable fue la ampliación de la "inclusión previsional", que, por añadidura a la búsqueda de mayor equidad horizontal y sustentabilidad financiera que se procuró en la administración anterior, introdujo más explícitamente el objetivo de intensificar la equidad vertical en el sistema. En cuanto a la asistencia, las transferencias gubernamentales constitucionales enfocadas en los pobres y sin condicionalidades (BPC y RMV) siguieron perdiendo importancia, respondiendo por 60% del total de las transferencias asistenciales,[79] en favor del principal programa de renta condicionada, la Bolsa Familia, programa que unificó y sustituyó paulatinamente al conjunto de programas de transferencia de renta a los pobres de la época de Cardoso.

CUADRO VIII.3. *Brasil: desigualdad y pobreza antes y después de la redistribución (2008-2009)*

	Renta de mercado[a] *(A)*	*Renta de mercado líquida (A menos impuestos directos y contribuciones de los empleados a la ss) (B)*	*Renta disponible (B más transferencias) (C)*	*Después del fisco (C menos impuestos indirectos más subsidios indirectos) (D)*	*Renta final (C más transferencias en especie) (E)*	*Renta final (D más tranferencias en especie, menos impuestos en especie, tasas de uso, copagos y costos de participación) (F)*
Gini	0.572	0.56	0.546	0.545	0.504	0.499
% de renta de mercado	—	–2.1	–4.5	–4.7	–11.9	–12.8
% de renta líquida de mercado	—	—	–2.5	–2.7	–10	–11
Dimensión de redistribución (acumulada)	—	0.12	0.26	0.27	0.68	0.73
Pobreza ($4 ppc)	26.6	27.3	24.2	NA	NA	NA
% de renta líquida de mercado	—	—	–11.4	NA	NA	NA
Pobreza ($2.5 ppc)	15.3	15.6	12.22			
% de renta líquida de mercado	—	—	–22.2			

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos en Lustig (2011).
[a] Incluye las jubilaciones y pensiones contributivas.

La expansión de la red de transferencias con las calificaciones mencionadas se realizó mediante diversas medidas. En primer lugar hay que mencionar la reforma de la previsión de 2003, que incidió especialmente en la previsión del servidor público, creando reglas más rígidas para la jubilación y fórmulas de cálculo de beneficios más restrictivas, además de prever un sistema de inclusión de trabajadores de baja renta; en ese espíritu, en 2005, los trabajadores domésticos no remunerados se admiten en el sistema mediante contrapartidas más favorables a las exigidas a los trabajadores urbanos. Adicionalmente, a partir de 2006, una serie de incentivos tributarios tiene la intención de incluir a los

trabajadores informales mediante la simplificación y reducción de tributos a micro y pequeñas empresas y trabajadores individuales, consiguiendo de hecho una significativa adhesión de los negocios (Rangel *et al.,* 2008) y un influjo importante de contribuyentes individuales.[80] Pero el mayor impacto en la cobertura se motivó por el crecimiento más que proporcional del empleo formal en Brasil, que en principio es un empleo con protección social: de hecho, el contingente de asegurados con cartilla asignada fue el que más creció.[81]

Respecto a la asistencia, en 2003 el estatuto de los adultos mayores redujo a 65 años la edad de elegibilidad en el BPC (como se previó en la *cf* 1988) y, en 2007, hay un relajamiento del concepto de deficiencia en el BPC —ambas medidas son responsables del aumento cuantitativo de beneficiarios—. Pero la mayor reforma se da en los programas de renta condicionada: éstos se unifican y amplían significativamente en el Programa Bolsa Familia, que al nacer es ya 60% más grande que la Bolsa Escuela,[82] abarcando 12.4 millones de familias en 2009.

Ese mayor esfuerzo de transferencias y de medidas proactivas (véase el cuadro VIII.3) se corresponde con una significativa expansión de la cobertura de riesgos sociales como envejecimiento, invalidez, desempleo, viudez, enfermedad, accidentes laborales, maternidad, pobreza y la extrema indigencia. En el ámbito de la protección principalmente previsional se contempla directamente 60% de la población económicamente activa (PEA) e, indirectamente, más de 70% de la población total,[83] con la simultánea reducción de situaciones de inequidad horizontal y vertical, y sin aumento de las necesidades de financiamiento fiscal del sistema.[84] Considerada como un todo, la red de transferencias es progresiva, contribuyendo a la reducción de la pobreza, de la pobreza extrema y de la desigualdad en la distribución de la renta (véase el cuadro VIII.1).

Sin embargo, perduran varias insuficiencias y distorsiones. Más de 40% de la población económicamente activa aún carece en 2009 de cualquier protección previsional directa, siendo apenas parcialmente cubiertos por la red asistencial.[85] La cobertura previsional, a su vez, todavía encubre inequidades horizontales, implicando diversas reglas y beneficios, sobre todo entre los asegurados del sector privado y los del sector público —esas inequidades por su parte repercuten en la distribución de la renta—.[86] En relación con la red de beneficios asistenciales, la cobertura asume distintos criterios de pobreza (una cuarta parte del salario mínimo en el caso de los adultos mayores y personas con deficiencia del BPC / LOAS; la mitad del mínimo en el caso de las familias con hijos pequeños y adolescentes en el PBF), de adecuación (necesidades básicas, implícitas en el BPC indexado al mínimo, y alivio de la pobreza, explícito en el PBF, cuya intensidad depende del presupuesto de las familias que hay que atender, junto con las metas establecidas por el gobierno federal),[87] diversos estatus jurídicos (derechos

constitucionales y programas dependientes de presupuestos) y, por lo tanto, de varios puntos ciegos (por ejemplo, un adulto mayor o deficiente o cualquier adulto que viva en familia sin niños o adolescentes, cuyos rendimientos se sitúen en la faja entre una cuarta parte y medio salario mínimo, o, todavía, los numerosos errores de exclusión del no jurídicamente exigible Programa Bolsa Familia).[88]

La segmentación de la red de protección social sigue siendo un problema que es necesario atender. Aunque había estado asumiendo una orientación más inclusiva, el sistema no desmercantiliza ni neutraliza significativamente la estratificación que resulta de las relaciones mercantiles, ya que la expansión de la cobertura no se acompañó de universalización con adecuación. Se dieron pasos importantes con la reglamentación del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), en términos de la sistematización de acciones y responsabilidades, pero no todavía en términos de la definición del compromiso fiscal por parte de las diversas esferas del gobierno. El segmento que sigue más subfinanciado es el de la provisión de servicios sociales asistenciales,[89] la cual es importante en la complementación de los beneficios monetarios para pobres y socialmente excluidos, así como para proporcionar los cada vez más necesarios servicios de cuidado a los adultos mayores.

Al examinar los servicios sociales públicos, observamos una evolución principalmente incremental de iniciativas y gastos, con una importante corrección de rumbo en la educación, que, sin embargo, no se tradujo en un claro aumento de prioridad. Los gastos en educación y salud, al final de siete años, se fijaron en torno a 10% del PIB en 2009, desde casi 8% en 2002. Aunque éste fuera un periodo de crecimiento promedio del producto superior a 3.5%, el ritmo de crecimiento de los gastos no fue suficiente para alterar la situación de subfinanciamiento de esos sectores. El gasto público por estudiante en Brasil se sigue destacando por ser muy bajo inclusive respecto a los estándares latinoamericanos: equivale a una tercera parte del gasto chileno en los niveles de la preprimaria y fundamental, y menos de una cuarta parte del gasto per cápita de ese país respecto al nivel medio.[90] El gasto público per cápita en salud sigue el mismo patrón: US$385 con paridad de poder de compra (ppc) en Brasil, US$495 ppc en nueve países de América Latina[91] y US$2 859 ppc en la OCDE.[92] Si consideramos que educación y salud, en todos los niveles, son constitucionalmente derechos del ciudadano y deber del Estado, tenemos un largo camino que recorrer todavía.

En términos de provisión, la educación es el servicio social que más se ha aproximado a la meta de universalización del acceso público: cerca de 70% del gasto total en educación en el país es público (quitando la enseñanza superior, el gasto público supera 80% del total). Aunque la democratización del acceso esté mucho más próxima de la realidad en el nivel de la enseñanza fundamental, en que los más de 32 millones de estudiantes en el sistema público representan 90% del universo de estudiantes en ese

nivel —cayendo a poco más de 80% en la enseñanza media, 65% en la educación infantil y cerca de un tercio en la enseñanza superior—, los progresos han sido innegables.

El principal progreso fue la recuperación del carácter sistémico de la educación, en el cual se reconoce la interdependencia entre los niveles. Esta recuperación se dio con la expansión de todos los niveles de enseñanza: todos experimentaron aumento en la participación en el producto.[93] Con el Plan de Desarrollo de la Educación, de 2007, se sustituyó el Fundef con el Fundeb, Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación, abarcando toda la enseñanza básica. El fondo aplica el concepto de educación básica explicitado en la Ley de Directrices y Bases de 1996 en la asignación de recursos, restituye la obligatoriedad a la enseñanza media y apunta en dirección de la obligatoriedad de la educación infantil, y adiciona recursos.[94] Con enmienda constitucional de 2009 se amplía la obligatoriedad de la enseñanza para el sector etario de 4 a 17 años (ya prevista en la Ley de Directrices y Bases de 1996), que en la práctica obliga al Estado a proveer también la enseñanza preescolar. Con los programas de extensión de acceso a las universidades privadas mediante becas (y exenciones tributarias para las instituciones participantes) —el PROUNI— y a las universidades públicas —el REUNI, que interiorizó la universidad pública en el país— se amplifica el acceso a la educación superior. Hay todavía varias iniciativas en la educación técnica y profesionalizante (Corbucci *et al.,* 2008). En consecuencia, se elevaron las tasas de asistencia en los diversos niveles de enseñanza; en la enseñanza media, de 40% en 2002, a 54% en 2008; en la educación preescolar, de niños entre 4 y 6 años, de 45 a 50%; en las guarderías, de niños entre 0 y 3 años, de 5.5 a 8.4%;[95] y en la enseñanza superior, de jóvenes entre 18 y 24 años, de 6.5% en 1998 a 13% en 2007, además de registrarse menores desigualdades regionales, espaciales, de color y de género, especialmente en el nivel fundamental, en el cual prácticamente desaparecen. Con todo, el mayor acceso a la educación, que en verdad se diferenció bastante según los niveles, lo que sólo destaca de hecho el casi universalizado nivel fundamental, no se convirtió en resultado satisfactorio, lo cual indica un progreso todavía lento: el analfabetismo sigue privando a casi 10% de los brasileños del acceso a las letras; casi la mitad de los niños que asisten a la escuela no saben ni leer ni escribir a los 14 años;[96] los años de escolarización avanzan poco, sólo un año en siete años (7.1, en 2009, debajo de los obligatorios ocho años de la Constitución de 1967); siguen siendo muy deficientes los resultados en pruebas nacionales e internacionales, así como muy altos los indicadores de abandono y repetición. Con excepción de las universidades, el sistema público acoge principalmente a estudiantes de baja renta y, recientemente, con el aumento de los alumnos emergentes de la pobreza, también comienza a experimentar la fuga de aquellos estudiantes hacia la enseñanza privada, la cual, en promedio, suele ser de mejor calidad. Finalmente, es de notar la ausencia de cualquier tipo de prioridad

específica respecto a la educación infantil, cuya incidencia en la reproducción de las desigualdades se ha establecido sin lugar a dudas (véase el capítulo V).

En relación con la salud, los gastos en Brasil se siguen asumiendo mayoritariamente por las familias (más de 55%), según el modelo que se heredó del régimen militar, a pesar de la creación del SUS en 1988. Es muy cierto que el dispendio público en provisión social ha venido aumentando absoluta y relativamente, pero de un modo muy lento. El SUS todavía depende mucho de la provisión privada;[97] en algunos segmentos, la dependencia es prácticamente total.[98] Si la provisión es insuficiente, una parte del gasto público líquido en salud se desplaza hacia el gasto tributario, típico del *welfare* fiscal (deducciones en el impuesto de renta sobre los gastos en salud de las familias) y del *welfare* ocupacional (exenciones tributarias a fin de que las empresas proporcionen directamente o mediante terceros la asistencia médica a sus empleados). Como se sabe, esta forma de utilización de los recursos públicos en las políticas sociales privadas termina por ser muy regresiva: se financia sobre todo a quienes tienen renta que declarar y a quienes tienen un buen empleo, con un plan de salud. Un sistema de provisión pública como el imaginado en la Carta de 1988, que fuera financiado por todos esos recursos (los gastos directos y los gastos tributarios), tendría una buena oportunidad de ser la primera opción de la abrumadora mayoría de los brasileños, como acontece en los buenos sistemas públicos de otros países. El modelo actual estimula el uso selectivo del sistema público por quienes tienen la opción y el uso obligatorio por los que no disponen de alternativas. De hecho, una prueba del acceso diferenciado a servicios de salud es el hecho de que, aunque más de 90% de la población utilice algún servicio del SUS, solamente 28.6% de los brasileños usan exclusivamente el SUS —no es difícil darse cuenta de que se trata de la población pobre brasileña— mientras que apenas 8.7% opta por no utilizarlo.[99]

Algunos de los programas importantes que se introdujeron en la administración de Cardoso se profundizaron en la administración de Lula, como los programas de atención básica Salud de la Familia (PSF), Agentes Comunitarios de Salud (PACS) y Salud Bucal (PSB). La cobertura aumentó significativamente: en el caso del PSF, hay 51% de cobertura; en el PACS, 61%, en el PSB, 48%; las consultas médicas alcanzaron 2.5 per cápita anuales. Pero el subfinanciamiento afectó a esos programas en los contratos temporales y vínculos precarios de los profesionales de la salud, en la calificación de los profesionales, en la baja cobertura en los municipios con más de 100 000 habitantes, en la falta de integración con los demás niveles de atención. El nivel de los procedimientos especializados y de complejidad media fue un cuello de botella importante que disminuyó la eficiencia de la atención básica en cuanto puerta de entrada al sistema: en este nivel, el sistema depende de proveedores privados, ya que no se invirtió en la fase inicial del SUS y muchos municipios simplemente no tienen servicios especializados. Existe una gran

desigualdad espacial, con concentración en las grandes ciudades, en función de la rentabilidad buscada por los proveedores privados, que tiende a ser mayor en ciudades más grandes. Hubo aumento del acceso a medicamentos con el Programa Nacional de Medicamentos, en 2002, y después con el Programa Farmacia Popular, en 2004, pero la desigualdad perdura.

En síntesis, los servicios públicos sociales se siguieron especializando en la “clientela" pobre y acaso por ese motivo sea tan difícil revertirlos hacia la universalización a que se aspiraba en la constituyente de 1987, pues semejante reversión implicaría la inyección de más recursos en un sistema que se considera como esencialmente dedicado a los pobres. En este sentido, algunos ven con pesimismo el surgimiento de un nuevo estrato medio, integrado por ex pobres, que intentaría mimetizar el comportamiento de la clase media por el hecho de enviar a sus hijos a escuelas privadas y adquirir planes de salud privados; otros esperan que este nuevo estrato, donde ya se contiene el elector mediano en Brasil,[100] pueda presionar favorablemente para que se instauren servicios de calidad y más redistribución. De todos modos, y como en cualquier parte del mundo, la orientación asumida por la política social tiene una cierta influencia en la formación de esas preferencias y la toma de decisiones: si los avances siguen siendo marginales, pocas posibilidades habrá de romper con la indeseada selectividad en los servicios, que produce segmentación del bienestar y desigualdad de oportunidades de vida (*cf.* el capítulo II).

La desigualdad de oportunidades de realización sigue poco perturbada en el caso de las opciones en el mercado de trabajo (mejores oportunidades de inserción y de movilidad ocupacional) y del acceso a activos valiosos, como a la tierra. En este particular, cabe mencionar, en primer lugar, la continuidad en el énfasis en políticas pasivas de mercado de trabajo, ya que el pequeño avance hacia las políticas activas que tuvo lugar en el gobierno de Cardoso fue prácticamente neutralizado: en 2007 las políticas activas de mercado de trabajo representaban apenas 2% de los gastos en políticas de mercado de trabajo y 0.02% del PIB. A título de comparación, en los Estados Unidos, que a nivel internacional en este renglón invierte poco, constituían 26% del gasto total y 0.4% del PIB, mientras que en Francia y Dinamarca, 42 y 46% respectivamente, y 1.3% del PIB en ambos casos. En segundo lugar, la política de reforma agraria no registró avances significativos. Según los datos disponibles, poco más de 500 000 familias asentadas entre 2003 y 2008 es la meta del II Plan Nacional de Reforma Agraria.[101] Como en el caso de las 600 000 de Cardoso, esta cifra también es cuestionada por el MST, ya que allí se incluirían numerosas regularizaciones agrarias, no exclusivamente los nuevos asentamientos. En concreto, continúa en el país la alta concentración de la propiedad rural, con un coeficiente de Gini superior a 0.8.

5. Comentarios conclusivos

Habiendo transcurrido dos decenios desde la Constitución ciudadana, Brasil parece dirigirse finalmente hacia la universalización de su Estado de bienestar, aunque de manera claudicante y poco homogénea. A pesar de sus limitaciones, el aumento del gasto público social brasileño ha generado una redistribución que se puede considerar importante. Según estimaciones de Lustig (2011), el monto total de la redistribución generada por el gasto social es de 7.3 puntos porcentuales de Gini, equivalente a casi 13%[102] (véase el cuadro VIII.3). Mientras que las transferencias no contributivas reducen las desigualdades en 1.4 puntos porcentuales y la pobreza y la extrema pobreza en tres puntos porcentuales (una reducción de 11 y 22.2%, respectivamente), los servicios de educación y salud contribuyeron con una reducción de otros cuatro puntos. Por otro lado, e irónicamente, la regresividad de las contribuciones de los empleados a la seguridad social aumentó la pobreza en 0.7 pp. De hecho, la regresividad de esos tributos logra compensar la eventual progresividad del impuesto de renta, haciendo que el país sea uno de los pocos en la región que tiene impuestos directos neutros (Goñi *et al.,* 2011). Los impuestos indirectos también contribuyen negativamente: según la estimación de la autora, ya desde el tercer decil de renta, los brasileños, junto con los bolivianos, pagan en forma líquida al fisco —mientras que mexicanos, peruanos y argentinos comienzan a pagar de esa manera sólo desde el quinto decil—.

En el ejercicio de Lustig (2011)*,* el Estado de bienestar brasileño se situaría en la región como moderadamente redistributivo si se comparara con los mejor situados Estados sociales argentino, mexicano y peruano, y el menos bien situado, el boliviano. Sin embargo, todos los países analizados todavía están muy lejos de los resultados obtenidos por los países desarrollados de la OCDE, como vimos en el capítulo VI. En comparación con éstos, buena parte de nuestro “atraso" se explica por la dimensión de las recaudaciones para la redistribución, otra parte por su distribución entre utilizaciones más o menos progresivas, aunque en el caso brasileño el gasto social sea siempre progresivo en términos relativos (y en algunos renglones también lo sea en términos absolutos); una tercera parte se debe a la propia estructura de la recaudación, que hace que los individuos pobres paguen de modo líquido al fisco y que los impuestos más progresivos tengan baja progresividad, representado todavía una pequeña porción de la carga tributaria.

Cuadro viii.4. *Políticas sociales en el periodo 2003-2009*

Año	*Intervención*	*Características*
2003	Estatuto del Adulto Mayor.	Reducción de la edad de 67 a 65 años; el beneficio recibido por un adulto mayor (o deficiente) no cuenta en la renta que determina la elegibilidad de otro mayor en la familia.
	Creación del Programa Hambre Cero.	Conjunto de medidas para el combate a la pobreza y garantía de seguridad alimenticia; el Programa Bolsa Familia se instituye para la consolidación de los cuatro programas federales de renta condicionada (Bolsa Escuela, peti, Bolsa Alimentación y Tarjeta Alimentación) más el Auxilio Gas. Expansión significativa de la población cubierta (con la inclusión de familias indigentes sin niños). El pbf se expande continuamente a partir de 2006, cuando se reexaminan las líneas de pobreza e indigencia. En 2007 se incluye a los adolescentes.
	Reforma de la Previsión.	Reglas más rígidas para las jubilaciones de los servidores (edad mínima para los servidores federales, 55 mujeres y 60 hombres; contribución de los servidores inactivos a la porción del rendimiento que exceda el techo de la contribución del inss) y modificación de la forma en que se calculan los beneficios (factor previsional); aumento del techo de la contribución a 10 mínimos; se prevé la creación de un sistema de inclusión previsional para los trabajadores de baja renta.
2004	Creación del Programa Universidad para Todos (ProUni).	Otorga becas parciales o integrales a los estudiantes de baja renta en instituciones privadas que se adhieran al programa, comprometiéndose a ofrecer 10% de sus espacios a los becarios.
	Reglamentación del Sistema Único de Asistencia Social (suas).	Garantizar el acceso, promover la descentralización, determinar los principios y las finalidades de la asistencia social, especificando responsabilidades para cada esfera de gobierno, y afirmar el sentido central de la actuación pública; financiamiento automático (ya no más dependiente de negociaciones y convenios), basado en plataformas y criterios de participación definidos.
	Programa Farmacia Popular.	Subsidios de hasta 90% del valor de medicamentos genéricos para los usuarios del sus.
2005	Enmienda constitucional incluye al trabajador doméstico no remunerado en la previsión.	Beneficio con valor de 1 salario mínimo, vale para familias de baja renta. Alícuotas y carencias inferiores a los demás asegurados.

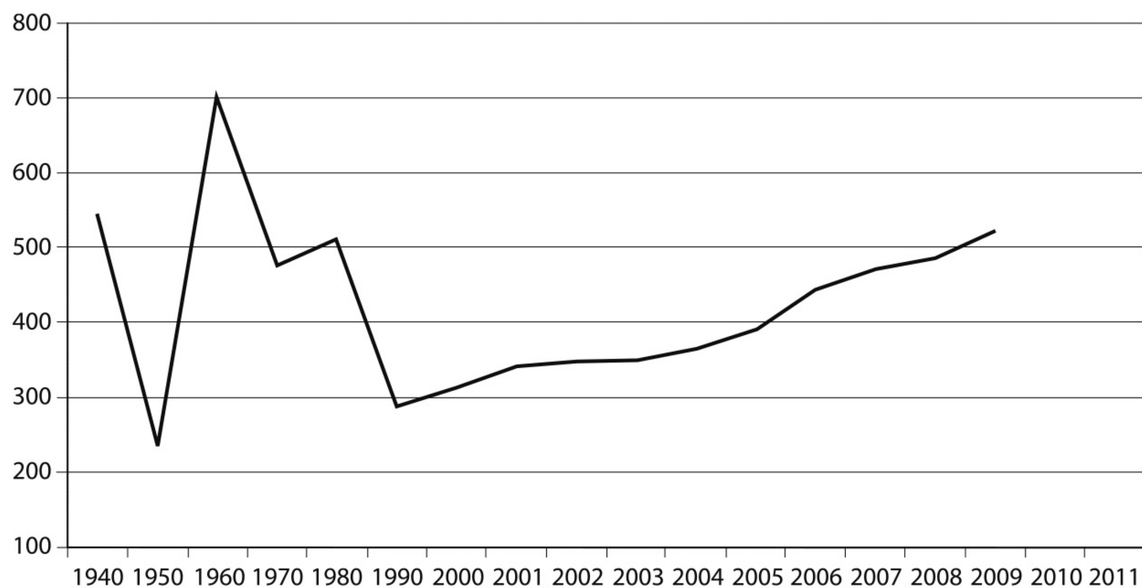
Año	*Intervención*	*Características*
2006	Enmienda constitucional amplía la obligatoriedad de la educación.	La enseñanza fundamental obligatoria se extiende de ocho a nueve años, con el ingreso a los seis años.
	SIMPLES Nacional, Microemprendedor Individual (MEI) y Plan Simplificado de Previsión Social (PSPS).	Incentivos tributarios para la inclusión previsional de empresas y trabajadores informales, y de contribuyentes individuales (autónomos y facultativos, como estudiantes y amas de casa).
2007	Plan de Desarrollo de la Educación (PDE).	Visión sistemática de la educación, territorialidad, desarrollo, régimen de colaboración, responsabilidad y movilización social; creación del índice de desarrollo de la educación básica (IDEB) para evaluar la enseñanza básica; el Fundef se sustituyó con el Fundeb (Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación), a fin de garantizar el financiamiento de recursos para toda la educación básica mediante redistribución; aumenta la vinculación de recaudación de estados y municipios a 20% y la participación de la Unión a 10% del total del fondo (gradualmente, en tres años).
	Reuni-Programa de Apoyo a los Planes de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales.	Aumento del elenco de funcionarios y docentes, expansión de las universidades federales, creación de nuevos *campi* en nuevos municipios, ampliación de la disponibilidad de espacios, oferta de nuevos cursos y de cursos nocturnos.
	Nueva reglamentación del BPC amplía el concepto de deficiencia.	
2008	Se fija el mínimo nacional para profesores de la red pública de educación básica.	
2009	Enmienda constitucional amplía obligatoriedad de la enseñanza.	Prevé reducción de la DRU en la educación y la ampliación de la obligatoriedad de la educación básica de los cuatro años a los 17 años; atención al educando se extiende desde el nivel fundamental a todas las etapas de la educación básica (material escolar, transporte, alimentación y asistencia a la salud); prevé el establecimiento de un porcentaje del PIB respecto a los recursos públicos para la educación.

FUENTE: Elaboración propia. Varias fuentes.

En vista de los todavía elevados niveles de desigualdad y la evidencia del subfinanciamiento en varias áreas del gasto, la cuestión que se plantea consiste en cómo aumentar el carácter redistributivo de la intervención pública. Entendemos que no se trata meramente de un ejercicio de aritmética, sino también, y principalmente, de economía política. Con base en la experiencia internacional, expondremos en el próximo capítulo algunas ideas al respecto.

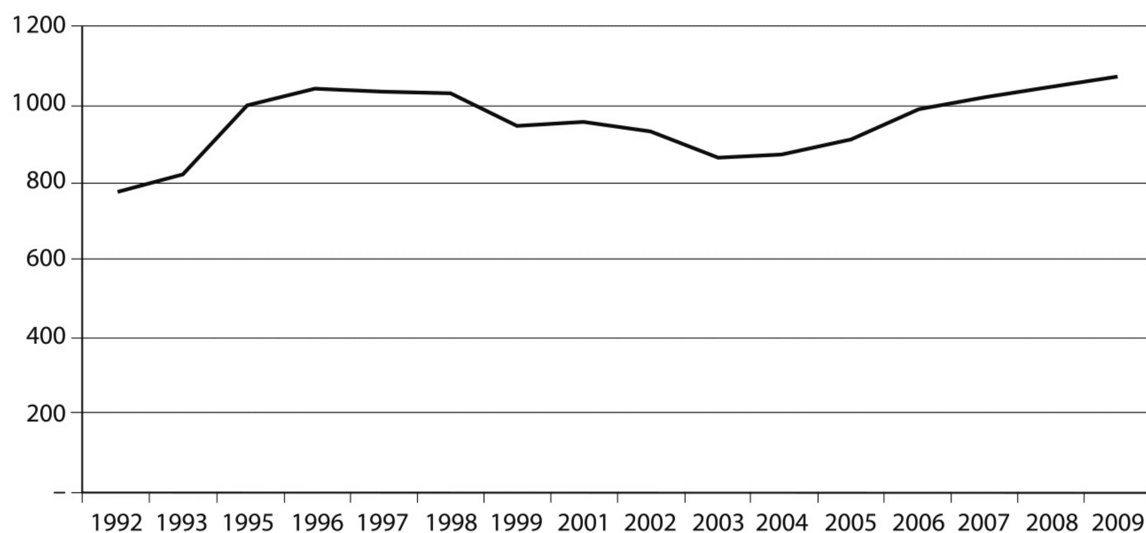
ANEXOS ESTADÍSTICOS

Gráfica aviii.1. *Evolución del salario mínimo en valores constantes de agosto de 2011*



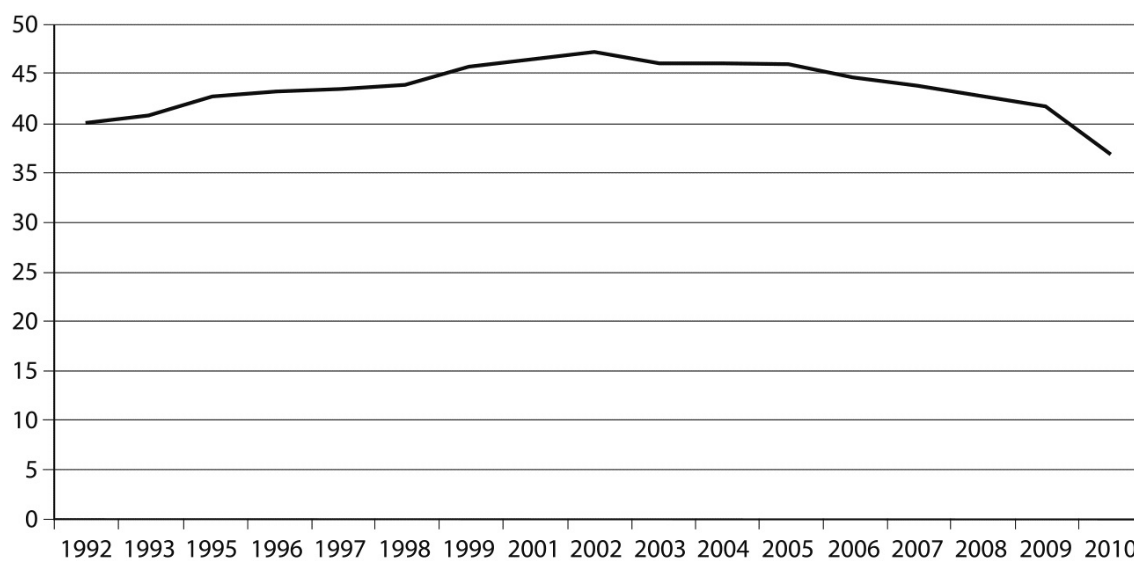
Fuente: J. Abrahão, (2012).

Gráfica aviii.2. *Salario medio en valores constantes de octubre de 2009*



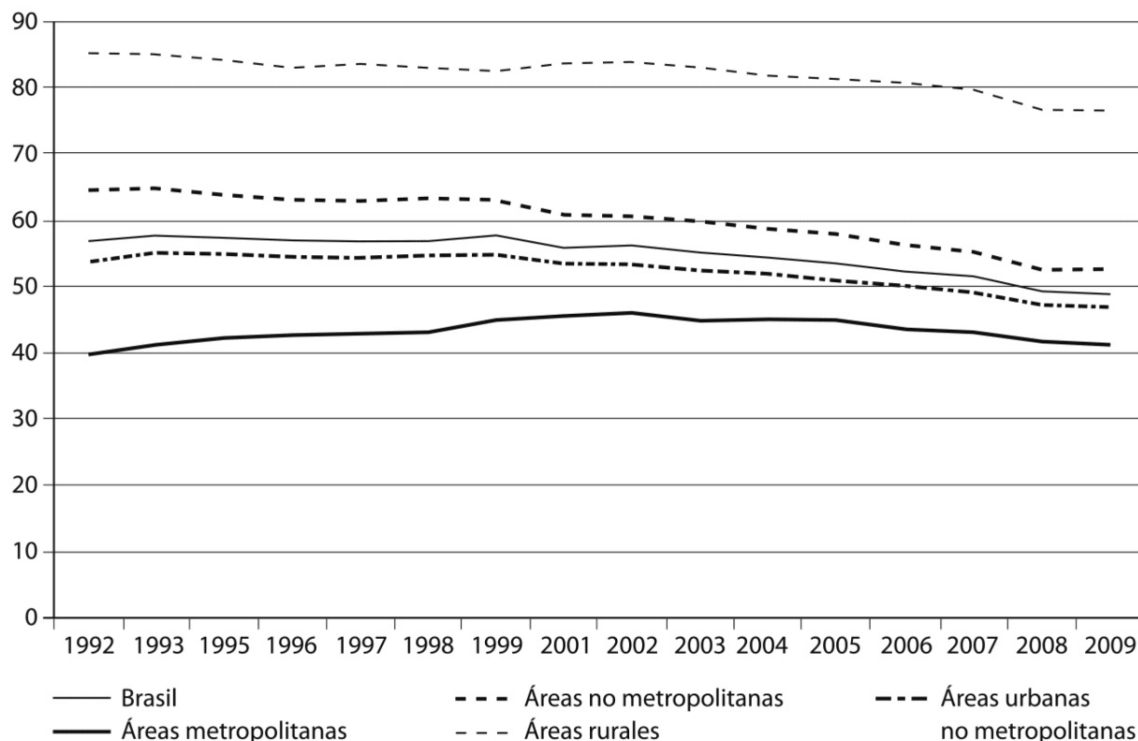
Fuente: Ipeadata.

Gráfica AVIII.3. *Porcentaje de trabajadores informales*



Fuente: PME/IBGE.

Gráfica aviii.4. *Grado de informalidad*

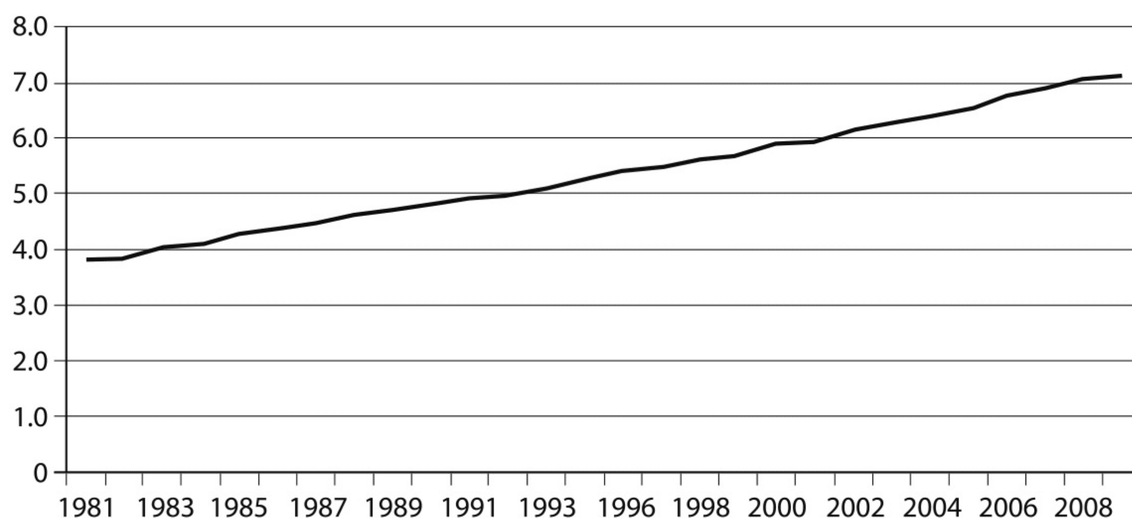


Fuente: Ipeadata, disoc.

Nota: Grado de informalidad según la definición ii: una de las tres distintas definiciones del grado de informalidad que se ofrecen en Ipeadata con base en los microdatos de la Investigación Nacional por Muestreo de Domicilios (pnad) del ibge. Esta tasa corresponde al resultado de la siguiente división: (empleados sin cartilla + trabajadores por cuenta propia + no remunerados / (trabajadores protegidos + empleados sin cartilla + trabajadores por cuenta propia + no remunerados + patrones). Elaboración: disoc/ipea.

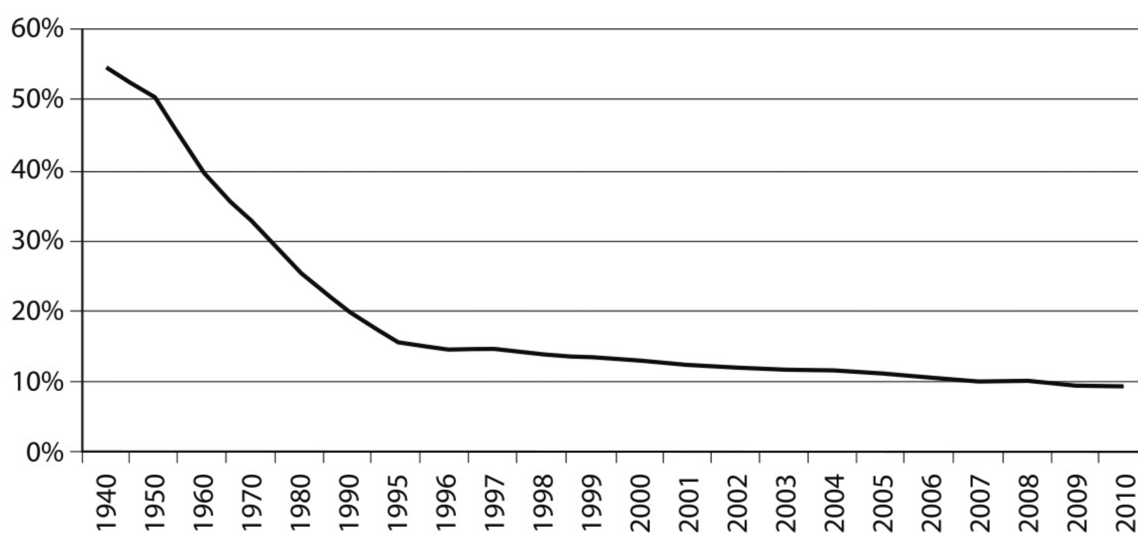
Observación: En 1994 y 2000 la pnad no acudió al campo.

Gráfica aviii.5. *Promedio de años de escolaridad de personas de 25 años o más*



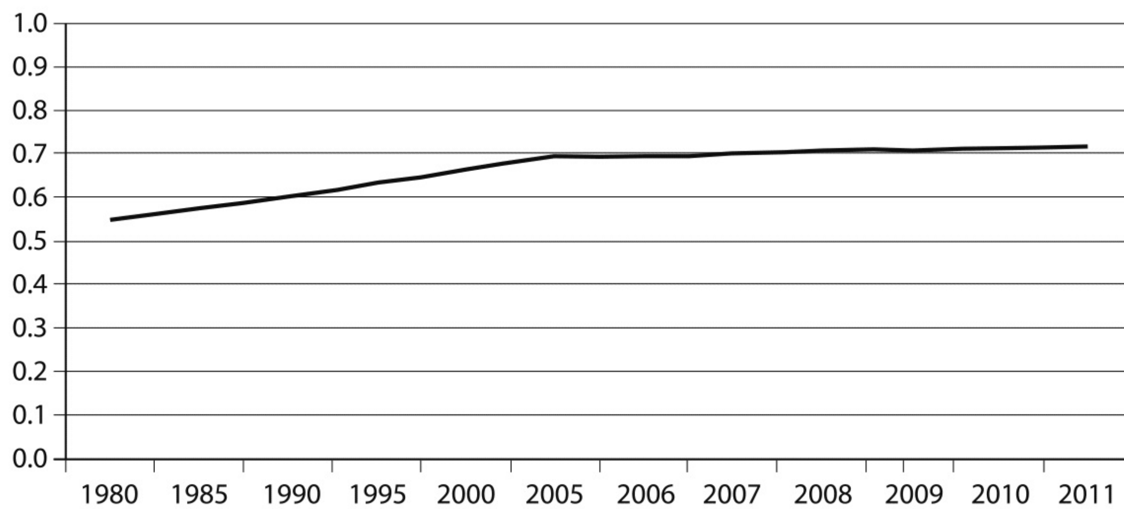
Fuente: Ipeadata; ibge.

Gráfica aviii.6. *Evolución del porcentaje de analfabetos*



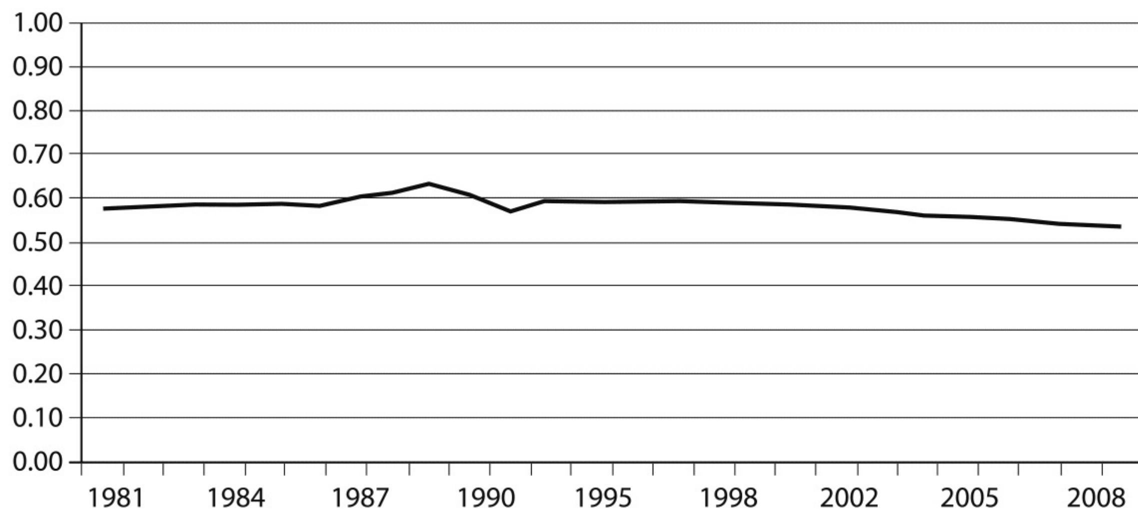
Fuente: ibge, Censo demográfico y pnad.

Gráfica aviii.7. *Evolución del idh*



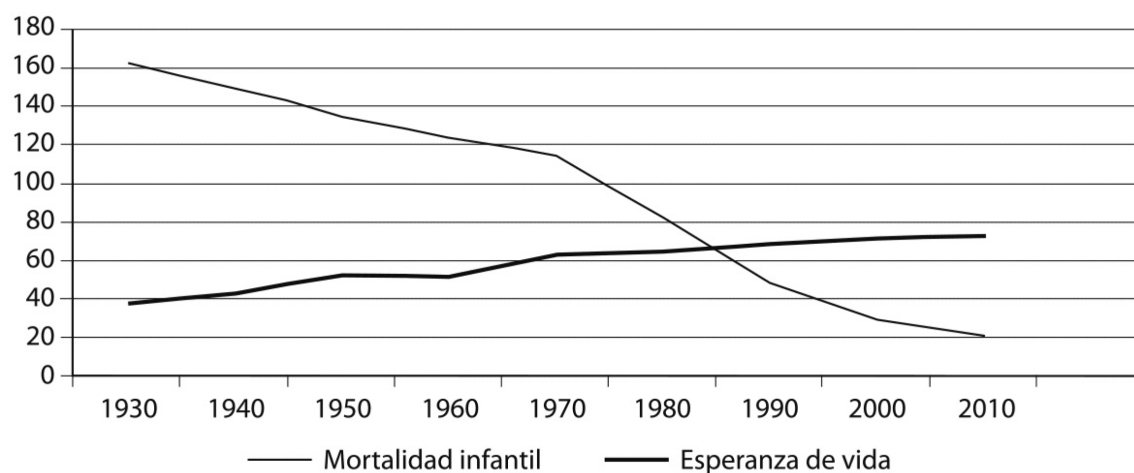
Fuente: pnud.

Gráfica aviii.8. *Evolución del coeficiente de Gini*



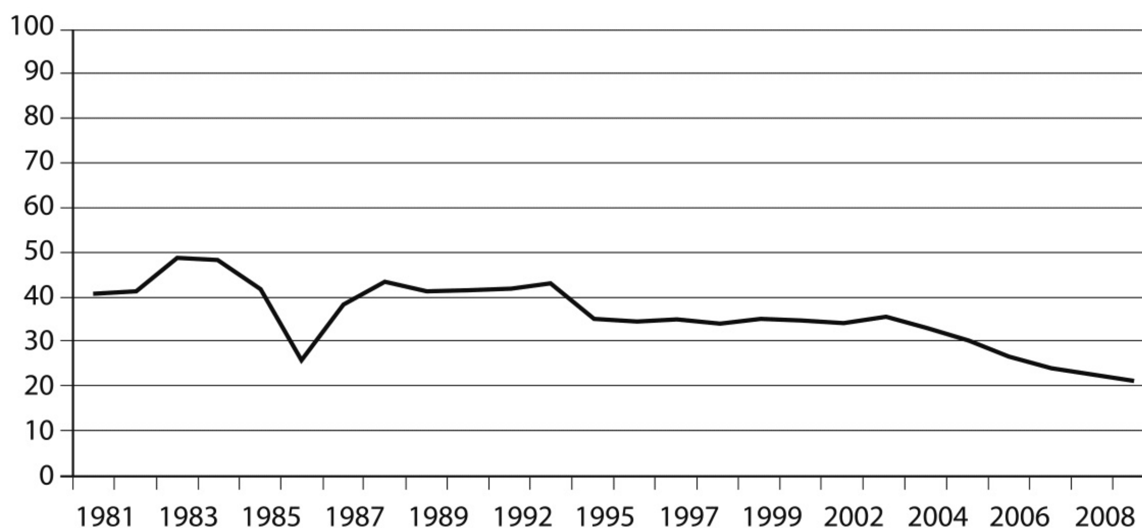
Fuente: Ipeadata.

Gráfica aviii.9. *Mortalidad infantil y expectativa de vida*



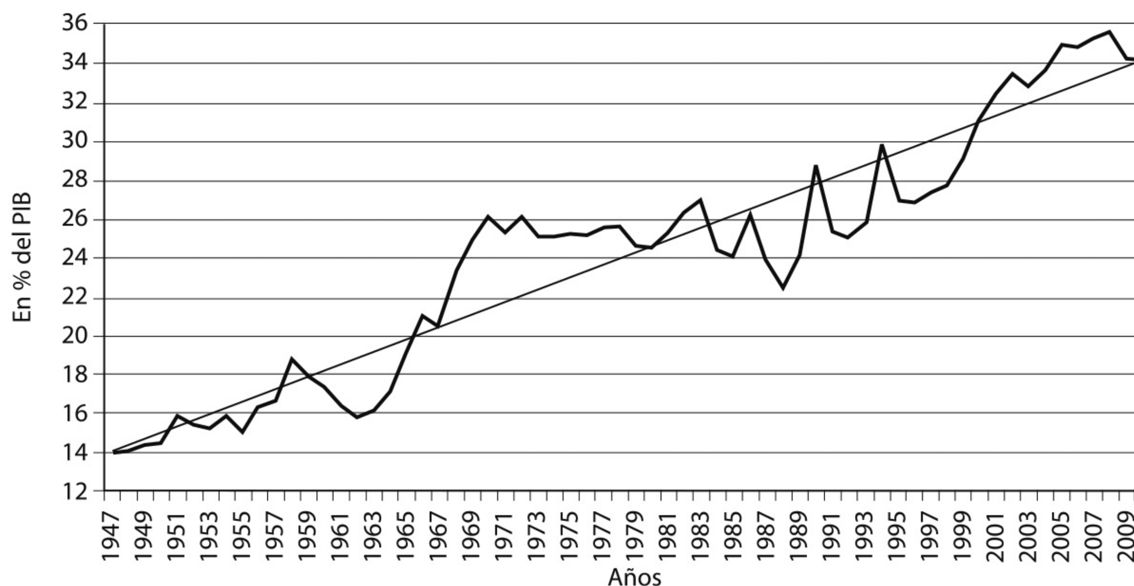
Fuente: ibge, Censo demográfico.

Gráfica aviii.10. *Porcentaje de pobres*



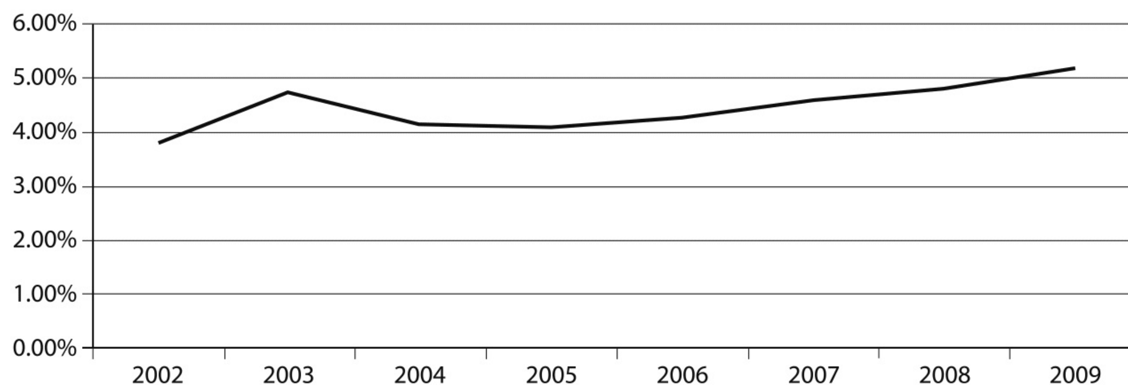
Fuente: Ipeadata.

Gráfica aviii.11. *Carga tributaria bruta global en la posguerra: de 1947 a 2010*



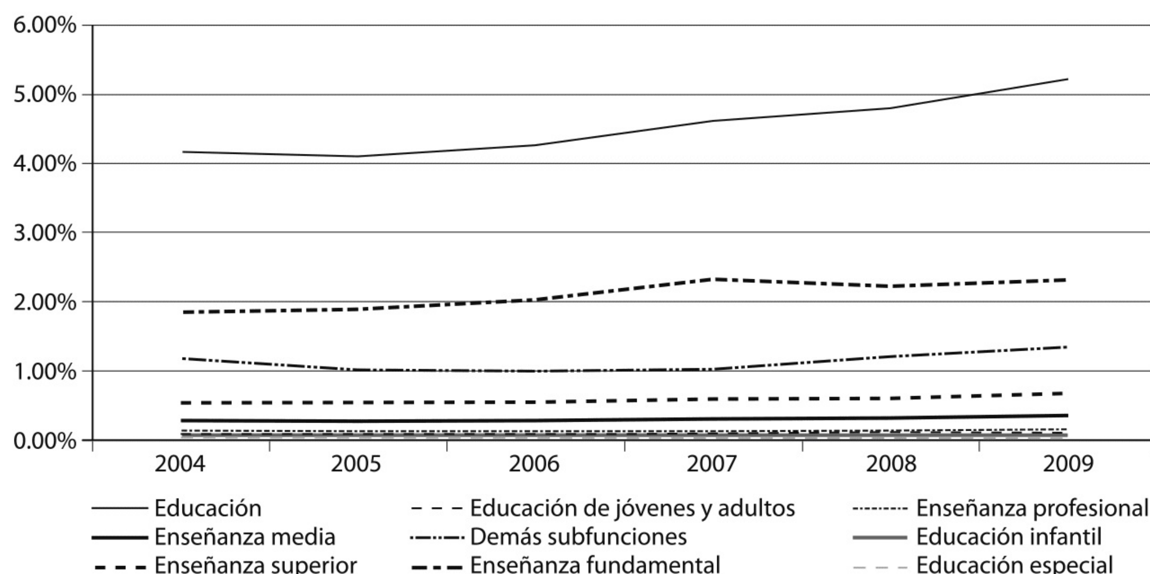
Fuente: J. R. Afonso y K. Castro (2012).

Gráfica aviii.12. *Gasto en la educación en relación con el* pib



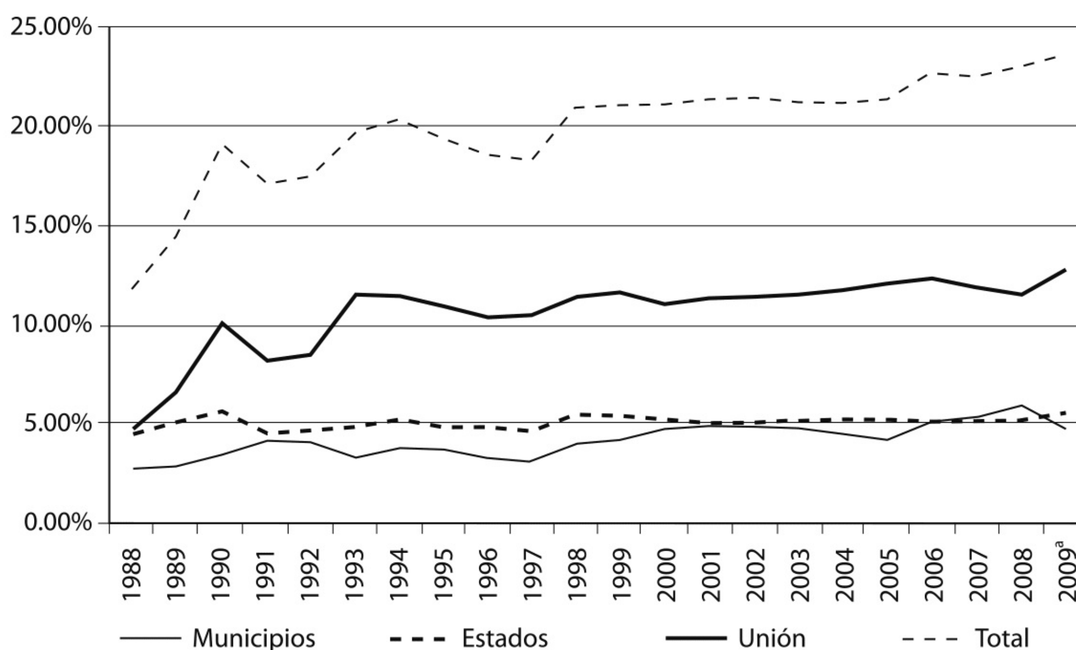
Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal (siafi); Ipeadata.

Gráfica aviii.13. *Gasto en la educación por subfunción en relación con el pib*



Fuente: siafi; Ipeadata.

Gráfica aviii.14. *Gastos sociales por esferas del gobierno*

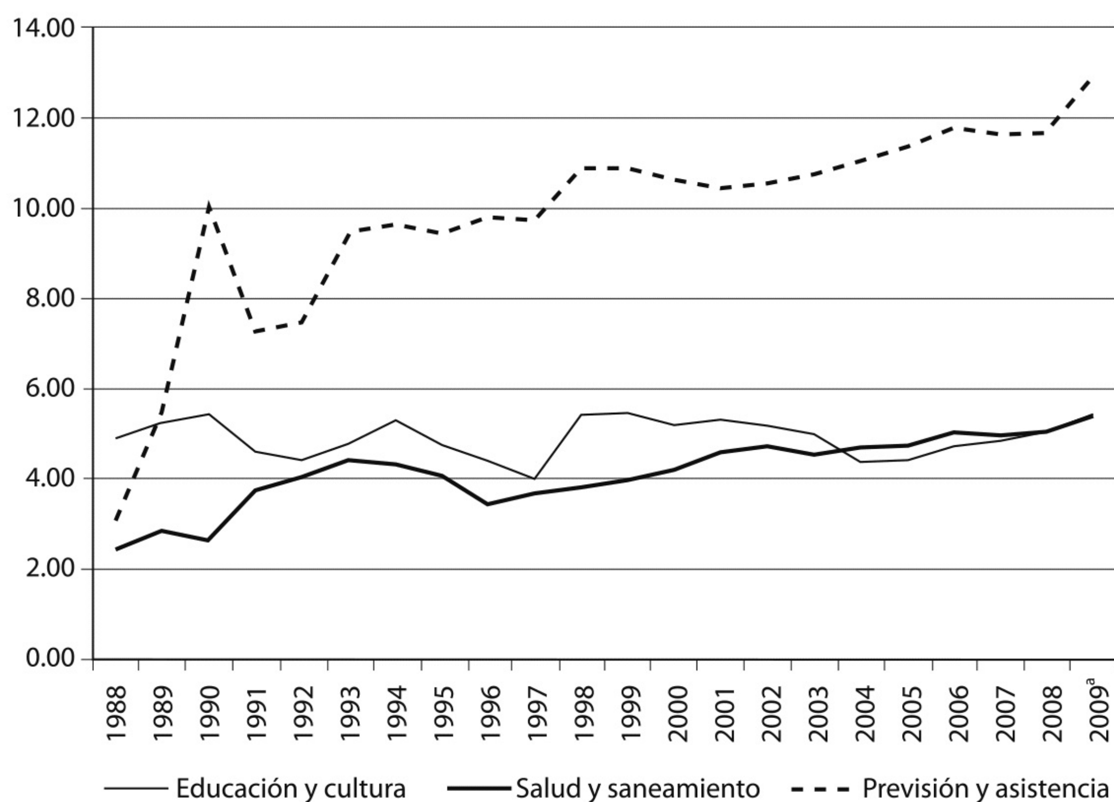


Fuente: Tesoro Nacional/siafi, Castro (2009), Guerreiro (2010).

Observación: Gasto social: educación, cultura, salud, saneamiento, asistencia y previsión social.

[a] Valores estimados.

Gráfica AVIII.15. *Gasto social por función (porcentaje del PIB)*



Fuente: Tesoro Nacional/SIAFI, Castro (2009), Guerreiro (2010).
[a] Datos estimados.

[1] Más o menos en esa época algo similar ocurría en varios otros países de la región.

[2] La tasa promedio de crecimiento del PIB real fue ligeramente inferior a 2 por ciento.

[3] En los ochenta, el salto mayor fue a partir de 1988.

[4] El gasto social como porcentaje del PIB superó 20% en 2008.

[5] El derecho al voto fue finalmente extendido a los analfabetas y se facultó a los jóvenes entre 16 y 18 años.

[6] *Cf.* Armijo, *apud* S. Draibe (2007).

[7] Aunque los servicios de salud y, sobre todo, educación, tuvieron una evolución bastante más lenta.

[8] La Constitución dejó el problema de los encargos a la legislación infraconstitucional, aunque hubiera también incluido inéditamente un artículo previendo la necesidad de legislación complementaria sobre finanzas públicas. La Ley de Responsabilidad Fiscal de 2000 surge de esa apertura en la Constitución Federal de 1988. Agradezco a José Roberto Afonso este dato.

[9] José Roberto Afonso y Kleber Castro han calculado la serie entera desde 1947 hasta 2010. Véanse los anexos estadísticos de este capítulo.

[10] Según Santos y Gentil (2009), el alza de la carga tributaria entre 1999-2002 y 2003-2005 se debió a las crisis cambiarias y de endeudamiento, y fue causada principalmente por el aumento de alícuotas, mientras que el alza en el periodo entre 2005-2007 se debió al aumento del número de contribuyentes (formalización ocasionada por el crecimiento) y de salarios reales, especialmente de los funcionarios públicos. En 2000, los gastos financieros absorbieron 49% de los gastos públicos, mientras que los gastos sociales consumieron poco más de 22%. El aumento de peso de los gastos financieros relacionados con la política de intereses integraba el repertorio de estabilización económica del Plan Real. A lo largo del decenio, sin embargo, la participación del gasto financiero cayó hasta casi 26% y la del gasto social aumentó hasta casi 35%, en 2010.

[11] La expansión ocurrió en 1988-1990, 1993-1998, 2004-2009, si consideramos el gasto social y per cápita. Si observamos el Gasto Social Público (GSP) como porcentaje del PIB, el periodo entre 1995 y 1997 se debe considerar un periodo de contracción, aunque caracterizado por un crecimiento económico medio superior a 3%, encima de la tasa de crecimiento de la población. Ya que entre 1999 y 2002 se da una pequeña alza

del GSP como porcentaje del PIB, es posible conjeturar que no hubo un proyecto de fuerte expansión del gasto social público entre 1995 y 2002, lo cual concuerda con los diagnósticos y programas gubernamentales. *Cf.* cálculos del gasto social consolidado para las tres esferas en Guerreiro (2010). Véanse los anexos estadísticos de este capítulo.

[12] En las tres cuentas: real, porcentaje del PIB y per cápita.

[13] Real y per cápita.

[14] Como el intento de desvincular al salario mínimo de los beneficios constitucionales.

[15] El Beneficio de Prestación Continuada de la Ley Orgánica de la Asistencia Social (BPC/LOAS) y la organización y financiamiento del Sistema Único de Salud (SUS) avanzaron en esa gestión.

[16] Cuando, por ejemplo, junto con el énfasis en la enseñanza fundamental, se desconstitucionalizó la obligatoriedad de la enseñanza media. Véase la sección 2.

[17] *Cf.* Constitución Federal de 1988.

[18] La descentralización prevista en la Constitución Federal de 1988 atribuía a las esferas subnacionales responsabilidades y capacidades para concebir, ejecutar y acompañar las políticas públicas, siendo de la Unión las funciones normativas, supletorias y distributivas.

[19] Éste se manifestó, por ejemplo, en el financiamiento del SUS, que resultó perjudicado por vetos presidenciales a varios puntos de la Ley Orgánica de la Salud, en el veto presidencial a la Ley Orgánica de la Asistencia Social y, de modo general, en la imposibilidad financiera de varias políticas públicas que se descentralizaron sin la garantía automática de recursos, habiendo todavía que registrar la intención gubernamental de desvincular la previsión del salario mínimo, así como la utilización indebida de recursos del Presupuesto de la Seguridad Social para financiar los cargos previsionales de la Unión (*cf.* Fagnani, 1997; Castro y Cardoso Junior, 2005).

[20] Si se consideran sólo los gastos en educación, salud, previsión y asistencia, el gasto social público como porcentaje del PIB aumentó de 10.5% en 1988, a 13.5% en 1989 y a 18% en 1990, acompañando principalmente la evolución de los gastos de previsión (y asistencia, que entonces se computaban en conjunto). La previsión (principalmente) y la asistencia aumentaron la participación en el producto entre 1988 y 1994, desde aproximadamente 2.5% a cerca de 10%, convirtiéndose en 1990 en el mayor renglón del gasto social público, que hasta entonces había sido la educación. *Cf.* Guerreiro (2010).

[21] En el periodo, la cobertura aumenta en más de 50%, pasando de 4.1 millones a 6.5

millones de asegurados (Castro y Cardoso Junior, 2005). El financiamiento se hace parcialmente por medio de un impuesto sobre la comercialización de la producción rural, según los patrones del Estatuto del Trabajador Rural y del Prorural, acrecentado con el refuerzo suplementario de la previsión urbana y de recaudaciones parafiscales de la seguridad social, en caso de necesidad (Delgado y Castro, 2003).

[22] De poco menos de 2.5% del PIB, en 1988, a cerca de 4% en 1994. *Cf.* Guerreiro (2010).

[23] Es apenas en 1996 cuando se implementa la LOAS (se trata principalmente del Beneficio de Prestación Continuada, de valor de un salario mínimo, para adultos mayores y portadores de deficiencia pobres), y la salud tiene una solución financiera relativamente estable solamente en 1996, con la creación de la Contribución Provisoria sobre el Movimiento Financiero (CPMF) y, posteriormente, en 2000, con la Enmienda Constitucional 29, que vincularía recursos de la Unión, de los estados y de los municipios para su financiamiento, el que aún carece de legislación complementaria, actualmente en trámite.

[24] En 1993 cesan las transferencias al SUS provenientes de las contribuciones sobre la nómina, que se habían movilizado para las jubilaciones (*cf.* Draibe, 2000). Es de notar que en la época de las CAP, los costos de la asistencia médica solían absorber buena parte de los fondos y que el problema estaba en el área de la previsión (*cf.* Santos, 1979). Cuando el sistema madura, el problema se invierte.

[25] *Cf.* los datos en Guerreiro (2010). Véanse los anexos estadísticos de este capítulo.

[26] Entre 1988 y 1990, el presidente fue José Sarney, electo vicepresidente en elecciones indirectas para el periodo 1985-1990. Entre 1990 y 1992, electo de manera directa, fue presidente Fernando Collor de Mello, quien fue destituido, sustituyéndolo el vicepresidente, Itamar Franco, al final del año 1992. En 1994, Fernando Henrique Cardoso se convierte en el segundo presidente en elecciones directas. Reelecto en 1998, gobierna entre 1995 y 2002.

[27] Un análisis del periodo, que abarca los dos mandatos, se encuentra en Giambiagi (2005).

[28] Según los datos de Ipeadata, la variación entre 1995 y 2002 (no hay cifra para 1994) pasó de 6.7 a 9.9 por ciento.

[29] Pasando de 42.6% a 47.2% entre 1995 y 2001, Pesquisa Mensual de Emprego (PME Investigación Mensual de Empleo), del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) PME/IBGE. *Cf.* Ipeadata.

[30] *Cf.* Ipeadata.

[31] Tomando en cuenta salud, educación, cultura, saneamiento, previsión, asistencia, vivienda e infraestructura urbana, los gastos pasan de 20.5 a 21.8% del PIB entre 1994 y 2002. Fuente: Tesouro Nacional / Siaf y estadísticas del siglo XX. En términos del gasto real, la variación fue de 21% entre 1994 y 2002, si se toman en cuenta sólo las grandes áreas: previsión, asistencia, salud, saneamiento, educación y cultura; el gasto real per cápita evolucionó de R$2 400 hasta R$2 900 (reales de 2008), poco menos de US$300. Los cálculos provienen de Guerreiro (2010).

[32] Cálculos de la autora, a partir de los datos del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI) del gobierno federal.

[33] Por motivos de eficiencia, ya que era el nivel más próximo de universalización, y de equidad vertical, porque se veía como el nivel que afectaba más directamente a los más pobres.

[34] También aquí se persiguieron objetivos de aumento de eficiencia, con la introducción de criterios de cálculo actuarial y de equidad horizontal.

[35] Si fuera considerado exclusivamente el gasto social del gobierno federal, permaneció constante. *Cf.* Castro y Cardoso Junior (2005).

[36] Datos sobre las proporciones en Guerreiro (2010).

[37] Datos en Guerreiro (2010). En 2001, el gasto en previsión y asistencia era de 10.5%, y si recordamos que hasta 2002 los gastos en previsión y asistencia no estaban separados, entonces la caída observada debió haber sido mayor, ya que los gastos en asistencia se ampliaron continuamente (*cf.* Castro y Cardoso, 2005). Hubo una caída en la cantidad de beneficios y en el valor promedio de las jubilaciones (Castro y Cardoso, 2005). A partir de 1999, hubo una caída en el número total de jubilaciones en el Régimen Propio de Previsión Social (RPPS), pero con el estancamiento de la contracción en el sector público, la relación activo/inactivo empeoró bastante, alcanzando 1.5 respecto a 1 (Castro y Cardoso, 2005). Es interesante observar que a lo largo de los años que antecedieron a la reforma, hubo una carrera hacia las jubilaciones (principalmente las proporcionales) por parte de los servidores públicos, en reacción a las discusiones en el Congreso sobre la reforma de la previsión, que preveía en su proyecto original la aplicación de las nuevas reglas para los servidores que ya estaban en el servicio público (Castro y Cardoso, 2005). Esa carrera (aumento en la cantidad de los beneficios), junto con el aumento del valor del beneficio en 1995, debido a la valorización del salario mínimo, es lo que explica el aumento en el gasto previsional del primer gobierno de

Cardoso.

[38] Varios programas de esa naturaleza se habían estado introduciendo en municipios brasileños desde 1995. Véase Lavinas (1998).

[39] Los programas condicionales, en función del bajo valor de los beneficios, son muy efectivos en la reducción de la desigualdad entre los pobres y en el alivio de la pobreza.

[40] Castro y Cardoso Junior (2005). Entre 1994 y 2005, la asistencia consume, respectivamente, 1 y 7% del gasto social federal. *Cf.* Guerreiro (2010). Véanse los anexos estadísticos de este capítulo.

[41] Los gastos en salud y saneamiento se computaban conjuntamente hasta 2002. Entre 1994 y 2002, variaron de 4.3 a 4.8% del PIB. En salud, en 2002, consumían 3.7% del producto. Datos en Guerreiro (2010). Véanse los anexos estadísticos de este capítulo.

[42] Respecto a los gastos en salud, por renglón, véase Guerreiro (2010).

[43] Educación y cultura respondieron por 5.3% del PIB en 1994, y en 2002, por 5.2%. En el año de 2002, la educación consumía 3.8% del producto. Cálculos en Guerreiro (2010). Véanse los anexos estadísticos de este capítulo.

[44] La caída en los gastos reales en este nivel, entre 1995 y 2003, totalizó 15%. *Cf.* Guerreiro (2010). Los datos sobre los gastos en los tres niveles se encuentran en Castro y Duarte (2008).

[45] La caída fue de 21% en términos de los gastos reales. Guerreiro (2010).

[46] Los datos respecto a las políticas de empleo del gobierno federal se extrajeron de Castro y Cardoso Junior (2005).

[47] El salario mínimo sufrió ajustes reales en los años de Cardoso, pero más por iniciativa del Congreso que del Ejecutivo, que no hizo de su valorización una política gubernamental.

[48] Castro y Cardoso Junior (2005). Según Buainain (comp.) (2008), se asentaron 608 655 familias a lo largo de las dos gestiones de Cardoso, cifra cuestionada por el MST porque también incluiría la regularización agraria.

[49] La participación de la Unión aumentó entre 1988 y 1994 y se redujo entre 1998 y 2002, probablemente en función de la reducción del peso de la Previsión en la composición del gasto social total. Es más grande la participación presupuestaria de los municipios, cerca de 60% en 2002, a partir de cerca de 50% en 1995. Datos en Guerreiro (2010).

50 Por ejemplo, según el artículo 212 de la Constitución Federal de 1988, la Unión debe participar con 18% de su recaudación de impuestos, mientras que los estados y municipio con 25%, en el financiamiento de la educación.

51 La pobreza cayó ocho puntos porcentuales entre 1993 y 1995, hasta 35.1%, y luego cae ligeramente hasta 34.4% en 2002. *Cf.* Ipeadata.

52 *Cf.* Ipeadata.

53 En 2000, en el país, 94.5% fue la tasa de escolarización líquida de los niños entre 7 y 14 años, a partir de 83.8% en 1991. Datos disponibles en <www.inep.gov.br>. Acceso en enero de 2012.

54 Menos de cuatro puntos porcentuales entre 1995 y 2002, hasta 11.9 por ciento.

55 Fue también el país con las mayores desigualdades en su desempeño y la mayor sensibilidad del desempeño del alumno a su propio perfil socioeconómico. *Cf.* Waltenberg (2005).

56 El Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas (INEP, por sus siglas en portugués) no dispone de datos anteriores que permitan un análisis dinámico, pero es obvio que, en consonancia con la baja prioridad que se le atribuye a esos niveles, el porcentaje de matrículas en la faja etaria entre 0 y 3 años en guarderías públicas es irrisorio (5.5% del total de niños entre 0 y 3 años), mientras que la educación preescolar pública abarca poco más de un tercio de los niños en la faja de 4 a 6 años (37%); entre los adolescentes de 15 a 17 años, solamente 40% está en la enseñanza media. Datos disponibles en <www.portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>, y Figueiredo (2010).

57 En 1980, era de 82.8 por 1000; en 1990, 48.3 por 1000, y en 2000, 30.1 por 1000. *Cf.* IBGE-Censos Demográficos.

58 Es un método cuestionable cuando se usa para destinar los recursos entre distintos niveles de educación y salud, sobre todo cuando todos los niveles son insuficientes: buenos resultados en el nivel fundamental dependen de las habilidades cognitivas desarrolladas en la infancia y de los profesores con formación superior.

59 El análisis termina en 2009, en función de los datos disponibles.

60 La tasa nominal de interés del Sistema Especial de Liquidación y Custodia (Selic) alcanzó el promedio de 23.26% en 2003, en comparación con 19.09% en 2002, y la meta del superávit se elevó de 3.75 a 4.25%. Datos en Barbosa y Souza (2010).

[61] Variación en el PIB de 1.1 por ciento.

[62] Aumentó de 9.2% en 2002, a 9.7% en 2003 (Investigación Nacional por Muestra de Domicilios, PNAD, por sus siglas en portugués).

[63] Datos en Barbosa y Souza (2010). Véanse los anexos estadísticos al final de este capítulo.

[64] La brecha entre las tasas de interés de los títulos soberanos brasileños y los estadunidenses aumentó más de nueve veces entre enero de 2002 y enero de 2003. Datos en Baer (2008).

[65] La meta del superávit fiscal se aumentó entonces a 4.75 por ciento.

[66] El proyecto del PPA era mucho más ambicioso: el modelo del consumo masivo sería capaz de provocar ganancias en la productividad (inversiones, modernización e innovación del sector privado) que, gracias a la intervención gubernamental para compensar el problema clásico del excedente de mano de obra no calificada, regresarían a los trabajadores en la forma de aumentos sustanciales de los salarios reales. *Cf.* Plan Plurianual 2004-2007.

[67] Según las evaluaciones de Soares (2011), dos tercios de la caída de la desigualdad en Brasil se deben al mercado de trabajo, viniendo una cuarta parte de este efecto directamente del salario mínimo. Pero el mínimo también reduce la desigualdad en las jubilaciones y pensiones y ejerce un efecto de referencia en las remuneraciones en el mercado informal. Tales efectos aún no se han evaluado debidamente. J. Saboia (2007) ha establecido el efecto redistributivo del salario mínimo mediante simulaciones.

[68] Datos en Barbosa y Souza (2010). Cabe señalar que la formación bruta de capital fijo también creció aceleradamente, en promedio 12.4% anualmente en el periodo, y a pesar de que su peso fue más pequeño en la demanda agregada, éste aumentó de 16.4% en 2006 a 18.7% en 2008.

[69] Estimaciones en Ribeiro (2011).

[70] La sustentabilidad del círculo virtuoso en que el consumo doméstico masivo estimula la generación de empleos y ésta estimula el consumo depende del grado en que ese consumo adicional se cubra con la producción en el país. Es posible que ya esté ocurriendo, en el caso de los bienes duraderos, especialmente, un cierto deslizamiento de esa demanda adicional hacia los bienes manufacturados importados de China, lo cual deberá requerir, entre otras medidas, recalibrar la política monetaria.

[71] Una evaluación de Soares (2011) muestra una caída de 0.5 pp en el coeficiente de

Gini en 2009 (hasta 0.538) y una posible caída, según los datos para las regiones metropolitanas, en los años 2010 y 2011.

[72] Pero son los más pobres quienes contribuyen relativamente más, dado el alto peso de los impuestos en la carga tributaria brasileña.

[73] Aunque siempre se pueda cuestionar el grado de equidad de una política de ese tipo, sí se toman en cuenta las elevadas tasas de interés y el creciente endeudamiento de las clases populares.

[74] Sin embargo, como apunta Ribeiro (2011), habiendo representado una pequeña exoneración precisamente del impuesto más progresivo de nuestra estructura tributaria, pudo haber contribuido a un aumento de la concentración de la carga tributaria.

[75] Según nuestros cálculos, el gasto social consolidado de las tres esferas de gobierno, tomando en cuenta las funciones educación y cultura, salud y saneamiento, previsión y asistencia, pasó de 20.6% del PIB en 2002, a 22.9% en 2009, en un periodo de siete años. Entre 1994 y 2002, la variación fue de 1.3 puntos porcentuales, a través de un periodo de ocho años. Véanse los anexos estadísticos de este capítulo.

[76] De 10.5 a 11.4% del PIB.

[77] Tomando en consideración las transferencias asistenciales totales, no sólo las federales, pasan de 0.9 a 1.36% del PIB.

[78] Revertida en 2009, como reflejo de la crisis.

[79] Datos en VV. AA. (2011b).

[80] Los contribuyentes individuales cubiertos eran 7.2% en 2002 y llegaron a 8.8% en 2009, el crecimiento más rápido entre todas las categorías de asegurados. Entre los contribuyentes individuales se incluyen los de cuenta propia, patrones y empleados sin cartilla, y fue el grupo que creció más. *Cf.* VV. AA. (2011).

[81] La elasticidad del empleo formal del PIB entre 1999 y 2006 fue de 1.9 y la del empleo total fue igual a 1.0, demostrando que el empleo formal creció más que el informal. La categoría de asegurados con cartilla creció en 8.4 puntos porcentuales entre 2002 y 2009.

[82] Al contemplar también a las familias en pobreza extrema y sin hijos.

[83] En términos del porcentaje de la PEA, la cobertura aumenta de 53.8% en 2002, a 59.3%. La cobertura directa e indirecta, que incluye a los dependientes legales de los asegurados, ya había alcanzado 76.24% en 2002 y caería hasta 66.73 y 65.8% de la

población en 2003 y 2004, recuperándose desde entonces. *Cf.* VV. AA. (2011a).

[84] El boletín de IPEA calcula en 1.35% del PIB esas necesidades en 2009, contra 1.65% en 2004, en relación con el RGPS. Y la razón principal son los beneficios no contributivos del sistema (los rurales). En relación con el RPPS, son mucho mayores: corresponden a 2% del PIB. *Cf.* VV. AA. (2011a).

[85] De todos ellos, 31.4% son empleados desprotegidos (el resto son desempleados), o sea, trabajadores informales, principalmente agrícolas (23% del total), pero también del comercio y de la reparación (20%), de la construcción civil y de la industria (13 y 12%, respectivamente). El mayor problema fue el sector agrícola, que, incluso al absorber cada vez menos trabajadores, fue el único que no experimentó reducción de la informalidad entre 2002 y 2009. *Cf.* VV. AA. (2011a).

[86] *Cf.* Hoffman, 2010, *apud* VV. AA. (2011a): la razón de concentración de los beneficios de los asegurados del segmento privado (0.48 en 2008), que mide la desigualdad en la distribución de beneficios entre ellos, es inferior a la desigualdad promedio de todos los rendimientos (0.56); la razón de la concentración de los beneficios de la previsión de servidores públicos es mucho mayor (0.82) que la desigualdad en la distribución de todos los rendimientos.

[87] El valor del beneficio promedio de la Bolsa Familia se situó debajo de la línea de pobreza extrema de R$70.00 en las regiones del Nordeste (R$65.29) y Norte (R$66.21), en 2009, quedando algo más arriba en el conjunto de Brasil (R$72.42). *Cf.* VV. AA. (2011 b).

[88] Según los especialistas, el Catastro Único de Pobres en el PBF tendría un potencial de 19 millones de familias (que viven debajo de la línea de pobreza de medio salario mínimo). Otro problema es que el censo de 2010 reveló la existencia de 16 millones de personas que vivían en situación de pobreza extrema en el país, y no se sabe si esas casi cuatro millones de familias están incluidas en el Catastro Único. Cálculos de Lustig (2011), basados en la POF 2008-2009, registran un error de exclusión del PBF de cerca de 45% de los extremadamente pobres.

[89] Al PBF, que absorbe 37% del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), le corresponde menos de 0.4% del PIB; el BPC por su parte absorbe 56.1%. VV. AA. (2011b).

[90] En el nivel medio, por ejemplo, el gasto por estudiante en dólares con paridad de poder de compra ($ppc) fue de 849.30 en Brasil y 3649.00 en Chile, 8390.7 en Alemania y 10466.70 en los Estados Unidos, en 2005. Para los datos comparables per capita (PPC) en los diversos niveles de enseñanza, véase Kerstenetzky y Alvarenga (2002).

[91] Brasil, Colombia, Venezuela, Chile, Cuba, Costa Rica, Argentina, Uruguay y México.

[92] Para los cálculos del año 2008, véase Kestenetzky y Alvarenga (2012).

[93] Los datos entre 2004 y 2009 revelan: la EF pasa de 1.85 a 2.3% del PIB; la ES, de 0.28 a 0.67%; la EI de 0.21% a 0.3%; la EM de 0.28 a 0.37%.

[94] Aumenta la participación de la Unión.

[95] La meta del Plan Nacional de Educación (PNE), hasta 2011, era para las guarderías de 50% y para la educación preescolar de 80%, *Cf.* Inep y Figuereido (2010).

[96] Benevides (2011), con base en los datos del IBGE 2008, calculó que eran 45% del total de los estudiantes de esa faja etaria.

[97] Camas de hospital, diagnósticos y terapias, principalmente: 66.4% de las camas de hospital en 2005 pertenecía al segmento no público. *Cf.* Piola *et al.* (2008).

[98] Por ejemplo, la mamografía estereostática y los equipos de resonancia magnética (Piola *et al.,* 2008).

[99] Los datos contenidos en este párrafo se basan en Piola *et al.* (2008).

[100] Según la estimación de M. Neri (2011).

[101] Agradezco este informe a Antonio Marcio Buainain.

[102] Se incluyeron en la renta de mercado las jubilaciones y pensiones contributivas. Como advierte la propia autora, si las transferencias previsionales se hubieran incluido entre las transferencias gubernamentales, la redistribución hubiera sido menor. El aspecto redistributivo de salud y educación se estimaron imputándose el costo por estudiante por nivel a la renta de los domicilios cuyos miembros dijeron que habían utilizado el sistema público; en el caso de la salud, atribuyéndose la parte correspondiente del gasto público a la renta de los domicilios, con base en la información sobre la distribución del uso de los que reportaron haber utilizado el sistema público.

IX. UNA EXPLORACIÓN DE LAS VENTAJAS DEL REZAGADO EN EL PROCESO DEL *CATCHING UP* SOCIAL

En este capítulo final, en lugar de presentar un resumen de los argumentos e ideas expuestos, hemos optado por extraer algunas consecuencias político-prácticas para el Brasil contemporáneo que se derivan del análisis de las experiencias nacionales e internacionales, a partir del encuadramiento conceptual y teórico que se propuso en la primera parte. La idea consiste en especular acerca de los esbozos de una posible agenda futura, sin pretensión ninguna de exhaustividad. Como en una agenda, se anotan los temas que pensamos que deberían ocupar la imaginación de quienes formulan las políticas públicas del país.

Este capítulo se estructura de la siguiente manera. Inicialmente, se listan cinco premisas: *1)* la designación de la desigualdad como nuestro principal problema, *2)* la idea de que Brasil debe buscar inspiración en las experiencias internacionales más exitosas de reducción de las desigualdades, valiéndose de las "ventajas del rezagado" *(late-comer), 3)* la idea de que es posible enfrentar la restricción de los recursos mediante la inserción del Estado de bienestar en una estrategia desarrollista y de *4)* la universalización del uso de los bienes públicos sociales, y *5)* la adopción de una noción de desarrollo multidimensional, como proceso de expansión de las posibilidades de realización humana o capacitaciones (en el sentido del capítulo II).

A partir de estas premisas, alineamos seis orientaciones transversales para las políticas públicas sociales: sustentabilidad, intersectorialidad, seguridad jurídica, universalización con focalización, participación y coproducción, y territorialidad. Finalmente, sugerimos una orientación de contenido: las políticas sociales como políticas de desarrollo. Se recalcan entonces las políticas de empleo y de mercado de trabajo, las transferencias de renta, los servicios públicos sociales, la formalización de comunidades informales y la redistribución de la riqueza, en su capacidad de promotora del desarrollo.

1. PREMISAS

1. La principal patología social brasileña es la desigualdad social. Uno de sus corolarios es la pobreza, especialmente la pobreza infantil. Otros efectos colaterales que frecuentemente se mencionan son el crecimiento no sustentado, las instituciones democráticas truncadas por desigualdades políticas y la cohesión social debilitada por la violencia urbana y rural. La lentitud con que se desarrolló un Estado de bienestar para lidiar con la desigualdad reflejó su baja prioridad en los proyectos de desarrollo

económico a través de los decenios precedentes. En una buena parte del periodo formativo del Estado de bienestar en el país, como vimos, predominaron gobiernos no democráticos y poco atentos a derechos sociales ecualizadores. Y, a pesar del nuevo horizonte de aspiraciones a derechos para la población brasileña que se abrió con la redemocratización y la Constitución de 1988, solamente ha sido en los primeros años del siglo XXI cuando el país finalmente ha empezado a experimentar algunas reducciones significativas de las desigualdades económicas. Las casi ocho décadas de políticas poco sensibles a la cuestión de la distribución nos heredaron un considerable pasivo social.

2. La experiencia de los países desarrollados, en particular de los países de la Europa nórdica, hizo patente la importancia del Estado de bienestar en la reducción de la desigualdad. Brasil puede y debe beneficiarse de las experiencias más exitosas, tratando de explorar las ventajas del *late comer* en el proceso del *catching up* social: aprender de los aciertos de esos países, creativamente, no de manera mecánica, beneficiarse de la tecnología social que se deriva de esas experiencias y adaptarlas a las condiciones locales. Se puede alegar, claro está, que se trata de países ricos y que nosotros estaríamos restringidos por recursos mucho más limitados, además de contar con una inserción no tan favorable en la economía global. Esta objeción es importante y es necesario darle una respuesta.

3. Una posible salida para franquear esa dificultad consiste en tratar de concebir el Estado de bienestar dentro de un proyecto de desarrollo mediante el cual la expansión de recursos progresivamente viabilice la expansión del Estado de bienestar y de su rendimiento social. Esto requiere movilizar los gastos del Estado de bienestar también (aunque no exclusivamente) hacia las inversiones sociales, lo cual produciría, entre otros beneficios, resultados económicos positivos. Como vimos en el capítulo V, los Estados de bienestar socialmente efectivos son también los que fueron capaces de contribuir a su propia sustentación financiera. Fueron sistemas que no se montaron junto a los sistemas económicos a fin de compensar sus fallas, sino como parte central del proyecto de desarrollo. Esta estrategia sólo recientemente se comenzó a practicar en el país; el análisis histórico reveló un Estado de bienestar generalmente pasivo o cuando mucho funcional ante las demandas de un desarrollo cuyo núcleo fuera externo. Aquí se sugiere que el Estado de bienestar se debe incorporar decisivamente en el núcleo del proyecto de desarrollo, acortando la distancia entre medios y fines del desarrollo que es en general responsable de los frustrantes resultados distributivos del crecimiento económico y de la lenta evolución de los indicadores sociales. La experiencia reciente del país con el crecimiento redistributivo fuertemente basado en transferencias sugiere que el esfuerzo en esa dirección es productivo: pero es necesario intensificar las inversiones en los servicios públicos sociales.

4. También para evitar la objeción de los recursos, la segunda posibilidad de

exploración, nuevamente partiendo de la experiencia nórdica europea como inspiración, es la de volver la atención a la política de la política social. ¿Qué contribución puede dar el propio Estado de bienestar, por medio del conjunto de sus políticas, a la formación de coaliciones sociales y políticas amplias que sustenten una efectiva redistribución? La experiencia de los países nórdicos, que tienen los presupuestos más grandes para la redistribución y también los mejores resultados sociales, expuso que el tamaño del presupuesto es sensible al grado de cobertura del sistema de bienestar: cuanto más extensa y de mejor calidad, mayor es la legitimidad democrática de un Estado de bienestar caro, mayor la oportunidad de sustentarse con base en tributos progresivos altos. Lo que se aprende no es tanto cuál coalición específica de intereses deberá perseguirse, sino que la búsqueda de una amplia coalición, que en su utilización conjunta de los bienes públicos sociales de calidad involucre tanto a los que tienen como a los que no tienen las condiciones para pagar por ellos, sería la forma viable de proporcionar un sistema financiera y políticamente sustentable, más allá de socialmente efectivo (esto es, reductor de desigualdades). La cuestión de los recursos limitados se enfrentaría con una nueva manera de concebir el Estado de bienestar. El problema pertinente ya no sería el tradicional "dado un presupuesto, ¿cómo maximizar su efectividad?" La dificultad con esa formulación es que el modo de asignar un presupuesto "exógeno" puede inadvertidamente contribuir a su disminución, como cuando, por ejemplo, redistribuciones del tipo "Robin Hood" a partir de un cierto nivel empiezan a perder apoyo en las capas medias de la población.

5. Cabe todavía una breve nota sobre la idea de desarrollo. La experiencia brasileña a lo largo del siglo XX mostró la falsedad de la premisa de que bastaría ampliar los recursos económicos para que los fines del desarrollo fueran alcanzados: el horizonte de realizaciones de la mayoría de los brasileños se expandió mucho más lentamente que el de los recursos materiales; para muchos no se expandió del todo, y a otros los colocó en pie de igualdad con los más afortunados de los países desarrollados. La redemocratización del país contribuyó a la inserción de derechos sociales en la Constitución, como garantía jurídica de un reparto más equitativo de los resultados económicos. Con todo, las instituciones y la cultura pública se han rezagado en ese proceso y han evolucionado más lentamente, para no mencionar los intereses que son directamente contrariados: el ritmo de la reglamentación de las leyes, su aplicación práctica, las actitudes y comportamientos de quienes aplican las leyes y de los elegibles a los derechos que todavía conservan residuos de concepciones y prácticas del pasado. Los problemas de este tipo llevaron a autores como Amartya Sen a formular un concepto del desarrollo que incorpore como sus partes constitutivas y directamente observables, más allá de recursos y derechos formales, la expansión efectiva de las posibilidades de realización humana. En esa acepción, el desarrollo dependería todavía de lo que debe

contar como “realización humana". Sen sugiere que el espacio apropiado para la fijación de esa definición es el espacio de deliberación democrática. Incluso así, es posible conocer algo sobre las relaciones, conflictivas o cooperativas, entre distintas realizaciones posibles, como afluencia material, preservación ambiental, preservación y promoción cultural y participación directa en los procesos decisorios. Nuestra apuesta es que hay interacciones virtuosas que explorar, algunas de las cuales indicaremos a continuación.

2. Orientaciones transversales

En esta sección, listamos algunas orientaciones formales deseables de las políticas de un Estado de bienestar social efectivo, a partir de las premisas de la sección anterior. Estos ejes se integrarán en la orientación de contenido que se presenta en la sección siguiente.

a) *Sustentabilidad*

El Estado de bienestar debe ser social y ambientalmente sustentable (debe promover el bienestar / libertad real de las actuales y futuras generaciones, a partir de una comprensión que se articule públicamente de la relación entre la comunidad humana y el medio ambiente), políticamente (de modo que obtenga un amplio apoyo en los distintos estratos de la población y que sea visto como legítimo) y financieramente (de modo que garantice los recursos necesarios para su mantenimiento). Una parte de estas condiciones puede ser proporcionada por la propia estructura del Estado de bienestar, cuando sus políticas son percibidas como políticas para todos y tienen consecuencias en la provisión de recursos necesarios para su sustentabilidad financiera, ya sea porque viabiliza la asignación a sí mismo de los recursos, ya sea porque contribuye al desarrollo económico general y en esta forma a la ampliación de los recursos materiales. La sustentabilidad ambiental es un vector transversal que debe buscarse en toda y cualquier política pública. En el ámbito de esta preocupación, es posible afirmar que los servicios sociales universales, intensivos en personas, y que se encuentran entre nuestras mayores deficiencias, tienen una huella ecológica relativamente leve (*cf.* Evans, 2009).

b) *Intersectorialidad*

La necesidad de buscar activamente la intersectorialidad de las políticas sociales se deriva del carácter multidimensional de la noción misma del desarrollo y de las interacciones que se esperan entre sus partes constituyentes. La falta de atención a este principio puede, por ejemplo, conducir a políticas que promuevan ciertas realizaciones a expensas de otras

igualmente valiosas. Entre las interacciones positivas que hay que perseguir podemos citar los efectos deseados, económicos o políticos, de la política social y las relaciones de complementaridad entre distintas políticas sociales. Entre estas últimas es posible mencionar las sinergias entre las políticas de mercado de trabajo y programas de transferencia de renta y políticas de asistencia, y todavía entre los programas de renta y políticas de salud y educación, e incluso entre las políticas de educación y las de salud y entre los distintos tipos de transferencia de renta.

c) *Seguridad jurídica*

Los programas nucleares del Estado de bienestar se deben convertir en derechos, como condición de difusión, universalidad, imparcialidad, previsibilidad y efectividad de las políticas y, por lo tanto, de la “maximización" de sus retornos sociales esperados (entendidos como expansión equitativa del bienestar / libertad real).

d) *Universalización con focalización*

La universalización de las políticas públicas exige, en situaciones de desigualdades extremas y duraderas, gastos focalizados en segmentos específicos (grupos o territorios). Del mismo modo que la universalización puede ser la mejor forma de llegar hasta segmentos específicos, puede ser necesario complementar las políticas universales con acciones dirigidas a grupos seleccionados. De todos modos, las políticas focalizadas se deben integrar en cuerpos que abarquen políticas universales que garanticen los derechos, incluso hasta para protegerlas de una economía política perversa.

e) *Participación y coproducción*

Una condición de efectividad de las políticas sociales es la participación de los “beneficiarios", ya sea en el proceso decisorio y de monitoreo y control de la política, ya sea en el consumo directo de los servicios, a fin de transformarlos en realizaciones efectivas o “coproducirlos" (E. Ostrom, *apud* Evans, 2009).

f) *Territorialidad*

Es preciso considerar la dimensión territorial, en las políticas sociales, por cuenta de evidentes factores externos, de la existencia de relaciones sociales en espacios definidos y, ocasionalmente también, de referencias de identidad (como los territorios indígenas).

En el ámbito del territorio, intervienen no solamente actores y sus recursos individuales y colectivos, sino distintas políticas sectoriales que se pueden beneficiar de sinergias. Con base en la dimensión del territorio es posible concebir una administración del sistema de bienestar que incluya a múltiples actores.

3. UNA ORIENTACIÓN DE CONTENIDO: LA POLÍTICA SOCIAL COMO POLÍTICA DE DESARROLLO

En los Estados de bienestar más socialmente efectivos, algunas de las políticas públicas se concibieron como instrumentales para el crecimiento económico al promover la creación de empleos y el incremento de la participación de los individuos en el mercado de trabajo. Esas políticas aquí se denominaron "políticas de activación", para diferenciarlas de las políticas tradicionales de mantenimiento de la renta. De modo general se diseñaron con el fin de ampliar el conjunto de opciones disponibles para los individuos en el mercado de trabajo y al mismo tiempo contribuir a la expansión de los recursos materiales que estaban a disposición de todos y, en particular, del propio Estado de bienestar mediante los impuestos recaudados.

Hemos de concentrarnos en un conjunto de cinco políticas de activación que consideramos estratégicas en la contribución de un Estado de bienestar a un proyecto de desarrollo, en el doble sentido de expansión de libertades reales y de posibilidades materiales que viabilizan tales libertades. Las cinco políticas son: empleo / mercado de trabajo, servicios públicos sociales, transferencias de renta, formalización de comunidades informales y redistribución de riqueza.

a) *Políticas de empleo / mercado de trabajo*

Aquí consideraremos las políticas de demanda y de oferta de trabajo que se llevaron al cabo en las experiencias internacionales más socialmente efectivas y sus posibles adaptaciones al contexto brasileño. Comenzaremos con las políticas de oferta, con la breve descripción del potencial de las políticas activas de mercado de trabajo para ampliar las libertades reales (en particular la libertad de opción ocupacional) y los recursos materiales que las viabilicen. Seguidamente, examinaremos las políticas de expansión del empleo público, en especial las dedicadas a la ampliación de los servicios sociales públicos, mediante las cuales el Estado de bienestar, al mismo tiempo que actúa en la demanda de trabajo, amplía la oferta de bienes públicos sociales.

Políticas activas de mercado de trabajo

En los Estados de bienestar socialmente efectivos se apunta en dirección a la ampliación del papel de las políticas activas de mercado de trabajo: calificación y recalificación profesional, colocación, creación de empleos en condiciones especiales para desempleados de larga duración, apoyo a los emprendedores y coordinación entre oferta y demanda de trabajo. También se apunta hacia la coordinación del seguro de desempleo, tradicionalmente una política pasiva orientada hacia el mantenimiento de renta, junto con las políticas activas de calificación o recalificación. Las evaluaciones[1] sobre el impacto de estas políticas sugieren resultados positivos, principalmente en términos de favorecer la movilidad ocupacional (mayor libertad de opciones ocupacionales para el empleado) y la productividad del trabajo.

Los principales objetivos inmediatos de las políticas activas son el aumento del empleo / reducción del desempleo (con la consecuente reducción de gastos en seguros de desempleo) y el aumento de la calidad de la condición del empleado: estabilidad, progresión en el empleo y oportunidades de movilidad ocupacional. Un objetivo mediato consiste en ampliar la base tributaria a fin de sustentar un Estado de bienestar robusto con excelencia en servicios, mediante ampliación de la tasa de participación en el mercado de trabajo y de la productividad.

Dependiendo de la política adoptada, los objetivos pueden entrar en conflicto entre sí. Por ejemplo, un énfasis excesivo en la obtención de empleo (estrategias del tipo *work first* estadunidenses, o de entrenamientos de corta duración ingleses) puede comprometer el potencial productivo del trabajador y sus oportunidades de elección ocupacional, las cuales dependerían de políticas de calificación de larga duración. La combinación cooperativa de los objetivos de aumentar el empleo y de la calidad de estar empleado requeriría, por lo menos, *1)* la articulación de servicios de empleo junto con la adhesión a programas de calificación / recalificación de largo plazo, sobre todo en el caso de subgrupos específicos, como los desempleados de larga duración,[2] y *2)* que los beneficios monetarios de la política pasiva, combinados con la política activa, representen un mantenimiento efectivo de la renta; en caso contrario, la adhesión integral al programa quedaría comprometida.[3]

Cuadro ix.1. *Políticas de activación como porcentaje del* pib *y del gasto total en políticas de mercado de trabajo, 2007*

	Políticas de activación como porcentaje del pib	*Políticas de activación como porcentaje del gasto en políticas de mercado de trabajo*
Dinamarca	1.03	46
Francia	1.03	42
Estados Unidos	0.43	26
Brasil	0.02	2

Fuente: Elaboración propia. ocde; Ministerio del Trabajo.

La falta de prioridad a las políticas activas de mercado de trabajo en Brasil puede comprobarse en su diminuta proporción en el gasto total en políticas de mercado de trabajo (representando apenas 2% de éstas) y en el bajo gasto como proporción del pib (0.02%, el equivalente a una vigésima parte del gasto como proporción del pib en los Estados Unidos, el país desarrollado con la menor proporción de gasto en este tipo de política).

La funcionalidad de un sistema público de empleo se debe evaluar en el contexto de la combinación de los programas activos y pasivos y, evidentemente, también de su orientación general. Los objetivos conjuntos del aumento de la participación libre y productiva en el empleo, de las políticas activas y pasivas, y del mantenimiento de la renta deben definirse con claridad ya sea en los programas, ya sea en la conjugación de éstos. En un mercado de trabajo altamente volátil, las políticas activas que se apoyan en los beneficios monetarios de las políticas pasivas pueden disminuir los trastornos representados por la salida temporal del trabajador del mercado de trabajo, no sólo en términos de la pérdida de renta, sino también de las dificultades de reinserción posterior, y eso en la medida en que el trabajador siga siendo entrenado o reentrenado. Los trabajadores con bajo nivel de calificación de hecho pueden perjudicar sus oportunidades de acceso a un buen empleo a menos que ingresen en programas de entrenamiento de larga duración y en ellos sean mantenidos con beneficios adecuados. Además, en el contexto de baja escolarización de los trabajadores, como los brasileños, la efectividad de programas de calificación puede depender de su articulación con la enseñanza media.

En suma, ante las potencialidades conocidas de las políticas de mercado de trabajo, se debe esperar que un sistema público de empleo colabore a fin de mejorar las oportunidades de realización de los trabajadores por medio del empleo; aumentar la

movilidad ocupacional y la capacidad productiva del trabajo, y atenuar el impacto de la volatilidad del mercado en el trabajador y su capacidad productiva.

Empleo público en el sector de los servicios sociales

Otra orientación que es necesario explorar es la expansión del empleo público en los sectores de provisión de servicios sociales y de la administración del Estado de bienestar: profesores, instructores, médicos, enfermeros, auxiliares de enfermería, agentes comunitarios, cuidadores, gestores, analistas sociales.

Como vimos en el capítulo V, el reconocimiento del funcionamiento deficiente del mercado de trabajo para garantizar renta y empleo y oportunidades de realización a través del trabajo hizo que distintos países adoptaran diversas estrategias, tales como empleo público, subsidio al empleo de baja productividad en el sector privado (al empleador o al trabajador), *flexiseguridad* (mercado flexible con seguridad social y políticas activas de mercado de trabajo) o simplemente flexibilidad con *workfare* (Estados Unidos y Reino Unido). El potencial de generación de empleos del propio Estado de bienestar se cultivó especialmente en los países nórdicos, donde la provisión de servicios sociales es pública.[4] Entre otros beneficios, esos empleos contribuirían a la autosustentación financiera del Estado de bienestar.

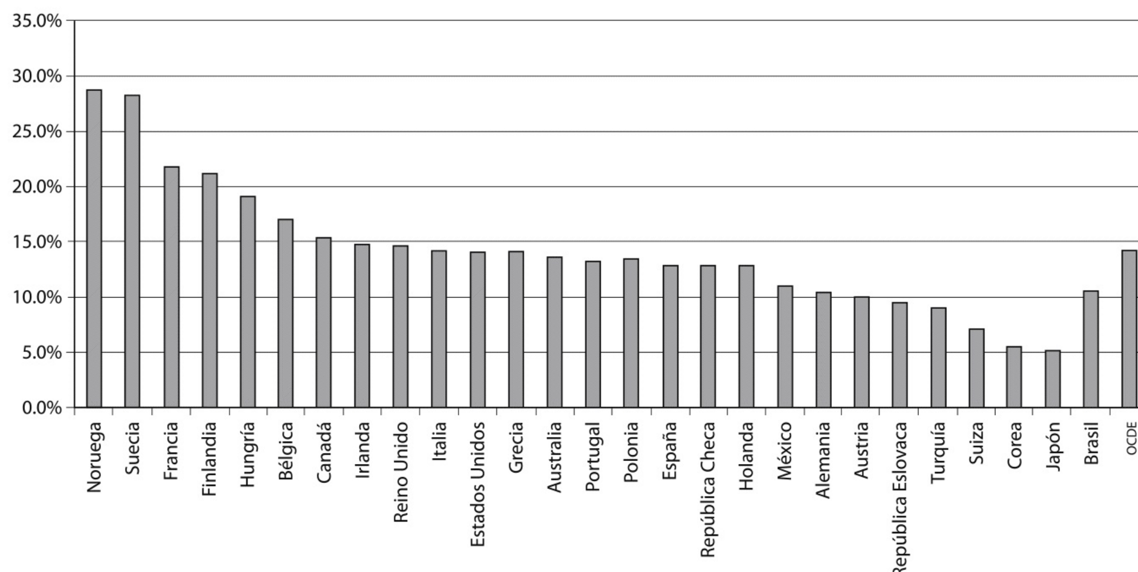
En el caso brasileño, si se consideran, por un lado, el peso de la informalidad y la alta volatilidad en el mercado de trabajo y, por el otro, la notoriamente deficiente y subfinanciada estructura de provisión de servicios públicos sociales, es deseable explorar la potencialidad del sector público para generar empleos formales y de calidad precisamente en esos segmentos. En otras palabras, el aumento del empleo público en el sector de servicios sociales contribuiría al mismo tiempo a la formalización del empleo y al necesario y deseable incremento de provisión de bienes públicos sociales, e indirecta y parcialmente también a la sustentabilidad financiera del propio Estado de bienestar.

El empleo público en Brasil es responsable de cerca de 20% de los empleos formales y 12% del empleo total. A fin de contextualizar la posición relativa de Brasil al respecto, obsérvense en la gráfica IX.1 los datos del empleo público en los países de la OCDE.

Por debajo de Brasil se encuentran solamente ocho de los 29 países reportados. Incluso en los Estados Unidos el porcentaje de empleo público es mayor que el brasileño (14%), y sin sufrir los mismos problemas de informalidad. Aun en el caso de que la opción brasileña consistiera en imitar el perfil liberal del Estado de bienestar estadunidense, tendríamos todavía una brecha de cerca de 2% de empleo público. En el caso estadunidense, es necesario considerar que buena parte de la provisión de servicios sociales es privada: o sea, si los servicios fuesen públicamente provistos, el empleo público sería mayor. En el caso brasileño, es más problemática la justificación de ese

nivel relativamente bajo de empleo público, puesto que la Constitución Federal atribuyó al Estado la responsabilidad de la provisión de educación y salud de calidad en todos los niveles.

GRÁFICA IX.1. *Empleo público como porcentaje de la fuerza de trabajo en 2005*



FUENTE: OCDE Statistics, MTE.

b) *Expansión de los servicios sociales*

Ante las realizaciones insatisfactorias en salud y educación y una situación de segregación en el acceso a los servicios de calidad que perpetúa las desigualdades de bienestar, es indispensable la expansión de los servicios sociales. Pero, ¿en qué dirección?, ¿servicios básicos dedicados a satisfacer las necesidades de los más pobres?, ¿servicios universales para todos los pobladores en conjunto, pobres y ricos? ¿Cuáles deben ser las prioridades específicas dentro de los servicios?

Nosotros respaldamos el énfasis en los servicios universales por dos motivos, por lo menos: el acceso universal resulta más efectivo, ya sea en términos de reducción de la desigualdad o de la economía política del financiamiento de las políticas sociales, precisamente las dos razones comúnmente expuestas en el respaldo al segmento básico.

Como se vio en el capítulo V, la evidencia derivada de la experiencia de otros países confirma que aquellos que segmentaron sus sistemas de servicios sociales son los más desiguales y con menos presupuestos sociales entre los países desarrollados, y los que, al contrario, universalizaron estos servicios, con alta calidad, son los menos desiguales y con mayores presupuestos sociales. Básicamente, esos resultados se derivarían del hecho

de que cuando todos (o casi) usan los mismos servicios, están dispuestos a pagar por ellos, y, en este caso, principalmente los no pobres, quienes redirigirían sus gastos personales en servicios privados hacia impuestos que financiaran los sistemas públicos. Cuando todos (o casi todos) usan los mismos servicios, se reducen las desigualdades sociales ligadas a la diferenciación de su calidad, vale decir, por ejemplo, cuando los pobres tienen acceso a un sistema de salud de mala calidad, y los no pobres a un sistema de buena calidad. Cuando a los pobres se une una bien informada y escolarizada clase media, el control social sobre los servicios tiende a aumentar, así como tiende a intensificarse la “coproducción" de bienestar. Según esta noción, la realización permitida por un servicio utilizado dependería no sólo de la calidad del servicio, sino también de la participación del consumidor en su utilización; a medida que los consumidores, especialmente aquellos con “voz" menos activa, se beneficien de los efectos de una sociabilidad más abarcadora (un conjunto heterogéneo de consumidores, cuyos *backgrounds* sociales y culturales sean diferentes), pueden participar más activamente en los resultados del consumo del servicio. La orientación indicada por el régimen más socialmente efectivo es la de la universalización de servicios de calidad, cuyo financiamiento sería reforzado por los recursos de la clase media atraída, en virtud de la calidad de sus servicios.

En vista de la gran desigualdad social brasileña, se deben realizar ciertos redireccionamientos a fin de que la universalización en efecto reduzca las desigualdades. La universalización de los servicios se debe orientar hacia aquel estrato de la población que más carezca de servicios de calidad, aunque sin causar segmentación. En la educación, por ejemplo, esto se traduciría en escuelas social y deliberadamente mixtas a fin de mejorar las oportunidades de realización educacional de los más pobres, que provienen de familias con un diminuto *background* cultural. En este sentido, es razonable suponer que la clase media optaría por esas escuelas públicas cuando alcanzaran patrones creíbles de calidad. Junto a las escuelas socialmente mixtas, la universalidad con focalización requiere también la expansión de la jornada escolar —idealmente, jornadas integrales—, esencial en países muy desiguales, donde diversas oportunidades de realización, en la ausencia de las escuelas integrales, están fuera de opción y son accesibles sólo a los no pobres. La prioridad que se dé al estrato de la población que más carece de servicios de calidad requiere la cobertura universal de los mismos; si se impusiera una estrategia gradualista, la combinación de universalismo y focalización que parece disminuir el efecto perverso de la segregación sería el énfasis en territorios, que tienden a ser más socialmente diversos y, por lo tanto, protegen más contra los efectos nocivos de una excesiva selectividad (*cf.* el capítulo II).

En términos de prioridad dentro de los servicios, es preciso aceptar que todos los niveles necesitan refuerzos y recursos, ya sea en el área de salud, ya sea en el área de

educación. En el caso de la salud, la mejor estrategia para minimizar la segregación en los servicios de calidad parece ser todavía la expansión de la provisión pública (sin perjuicio de la necesaria mejora de gestión y capacitación, funciones por lo demás muy caras), que tiende a guiarse más por la lógica del servicio que por la del lucro (*cf.* el capítulo IV), y, por tanto, a generar menores desigualdades de acceso y de bienestar. En relación con la educación, habría que señalar un redireccionamiento de prioridades. El país tiene que ampliar las inversiones en educación infantil y, específicamente, en guarderías públicas. Como vimos en el capítulo V, varias investigaciones atestiguan la importancia de estas inversiones iniciales, a fin de hacer que los gastos en educación sean más efectivos en los niveles superiores y de reducir las desigualdades socioeconómicas intergeneracionales. No obstante, mientras que el gasto brasileño en este segmento no alcanzaba 0.3 % del PIB en 2005 —habiendo, en realidad, declinado en tanto que porcentaje del PIB y porcentaje del gasto en educación entre 1995 y 2005, con lo que hace patente su baja prioridad—, el gasto en los tres regímenes del bienestar analizados en el capítulo V fue significativamente más elevado, habiendo alcanzado en el régimen nórdico el promedio de 1.7% del producto, con peso mayor en guarderías (1.1%).

Cuadro ix.2. *Gasto público en educación infantil y guarderías como porcentaje del* PIB

	1998 Educación infantil (4-6)	*2004 Educación infantil (4-6)*	*0-6 años*
Régimen liberal	0.25	0.28	0.41
Estados Unidos	0.36	0.38	0.48
Reino Unido	0.42	0.45	0.5
Australia	0.03	0.07	0.4
Canadá	0.23	0.2	0.25
Nueva Zelanda	0.21		
Régimen conservador	0.46	0.48	0.61
Francia	0.66	0.65	1
Alemania	0.36	0.4	0.45
Bélgica	0.45	0.58	
Austria	0.47	0.42	0.55
Holanda	0.36	0.37	0.45
Régimen socialdemócrata	0.61	0.59	1.68
Dinamarca	0.86	0.65	2
Suecia	0.59	0.52	1.7
Noruega	0.58	0.84	1.7
Finlandia	0.4	0.34	1.3
Brasil (2005)			0.29

Fuente: Elaboración propia. OCDE (2002, 2006); J. A. Castro y B. C. Duarte (2008). PIB e IPCA; Ipeadata.

En la perspectiva de la reducción sustentable de las desigualdades, ésta se ha considerado como la política educativa más eficaz: los más de cuatro decenios de inversión masiva en educación en Europa no pudieron revertir tan significativamente las desigualdades intergeneracionales como lo hizo la experiencia nórdica de priorización precoz de estas inversiones: el sistema público educativo en esos países —y Dinamarca es el caso emblemático— se mostró capaz de interferir en la transmisión intergeneracional de las desigualdades, neutralizando parcialmente el efecto negativo de la transmisión de la desigualdad dentro de las familias (*cf.* el capítulo V).

Como ya se ha dicho, para que esa política sea efectiva, es necesario que sea costosa: la provisión debe asegurar el tiempo integral y la oferta de un servicio de alta calidad, con

profesionales especializados que tengan una formación académica superior, y clases de tamaño reducido. Debe hacerse un estudio detallado de la experiencia danesa —por la cobertura universal sin segregación, por la calidad alcanzada y por la intersectorialidad—[5] para luego compararla con las frecuentemente citadas y muy analizadas experiencias (selectivas, sectorizadas y en menor escala) estadunidense e inglesa.

Finalmente, los servicios de cuidado han estado ganando cada vez más espacios en las políticas públicas de los países desarrollados socialmente efectivos, como vimos en el capítulo V. Se han puesto en acción a fin de responder a los nuevos riesgos sociales representados por el mercado de trabajo cada vez “menos confiable" de la economía del conocimiento, para hacer frente al progresivo envejecimiento de esas sociedades y al cambio en la composición de las familias. Éstos son también nuestros riesgos: también nuestro mercado de trabajo se ha polarizado más en función del peso asumido por el sector servicios; nuestra población envejece rápidamente, con el peso creciente de viejos y muy viejos y la tasa de fecundidad debajo del nivel de reposición poblacional (1.7, según el censo de 2010); las familias son cada vez más heterogéneas, con un aumento significativo de las familias uniparentales. Esos países nos pueden enseñar que, ante los nuevos riesgos, la familiarización del cuidado no es una opción razonable, ya que tiende a generar bajas tasas de participación en el empleo y la pobreza infantil, o, de manera alternativa, tasas de fecundidad peligrosamente pequeñas. Por lo tanto, además de la universalización de los servicios sociales tradicionales, nuestro *catching up* social requiere atención a los servicios de cuidado.

Las orientaciones que aquí se han sugerido pueden representar una inequívoca expansión del presupuesto social. ¿Qué tan reales son las posibilidades de que semejante expansión ocurra?

1. Parte de la cuenta se pagará con redistribución, parte con crecimiento.
2. La parte de la redistribución tendrá más oportunidades de éxito si la expansión de los servicios de salud y educación favorece también a la clase media.
3. Esa parte se beneficiará financieramente de la suspensión de deducciones tributarias y del redireccionamiento hacia los impuestos de los gastos privados en servicios sociales de la clase media.
4. La parte del crecimiento podrá contar con la contribución de la propia expansión del Estado de bienestar. En este sentido, es preciso que éste se vea como un componente central de un proyecto de desarrollo, apoyado en el crecimiento del sector de servicios de provisión de bienestar, que tiene el potencial de contribuir a corto plazo al incremento de la demanda de consumo (al generar empleo y renta) y a mediano y largo plazo al incremento de la demanda de inversión y de la capacidad productiva del trabajo. Una de las implicaciones inmediatas es que se estará introduciendo un nuevo patrón de producción y de consumo, con más peso en los bienes públicos sociales, precisamente los bienes que suelen dejar

una menor huella ecológica.

c) *Transferencias de renta*

La previsión representa el gasto aislado más grande en transferencias. Es ésta una tendencia mundial que tiende a recrudecerse con el envejecimiento de la población. El aspecto decisivo para viabilizar el seguro social contra la pérdida de capacidad de generar renta es precisamente la garantía de su sustentabilidad financiera, lo cual en términos agregados requiere expansión de la tasa de actividad económica y aumento de productividad. Esta necesidad se impone en cualquier sistema previsional, ya sea de repartición o de capitalización. En el caso de un sistema públicamente administrado, como el brasileño, parte de las necesidades adicionales de recursos se puede suministrar con la tributación de los beneficios previsionales, aunque una parte considerable tenga que venir de la activación de población “activable", algo que se puede lograr mediante diversas políticas del Estado de bienestar, como ya vimos. La mayor contribución de nuestro sistema previsional a la reducción de las desigualdades habrá de resultar de la universalización de la cobertura y de la reducción de las inequidades que actualmente se observan entre los regímenes del sector privado y del sector público.

Mientras que la previsión presupone la actividad, las demás transferencias sociales se pueden concebir con el fin de que la estimulen. Éstas tienen clásicamente dos funciones: mantenimiento y complementación de la renta. Se vuelven necesarias cuando el mercado de trabajo es incapaz de proveer rendimientos suficientes para garantizar la satisfacción de las necesidades. Esa incapacidad, estructural en las economías de mercado modernas, es, en las economías periféricas, acrecentada por el florecimiento de un gigantesco sector informal que interactúa de modo salvaje con el segmento “moderno". El desafío para un sistema de transferencias en esas circunstancias está en cómo llenar la laguna dejada por la inserción precaria de los trabajadores en el mercado de trabajo, e inclusive interactuar con este último de modo que se intensifique la formalización.

En Brasil, al contrario de la mayoría de los países de la OCDE, es enorme la informalidad. ¿Existe en ese contexto un papel específico para una política de transferencias? En esencia, su función genérica sigue siendo la garantía de renta, dados los problemas estructurales del mercado de trabajo. Sin embargo, es viable una interacción con políticas de activación que pueda desarrollarse como herramienta auxiliar para mitigar el problema de la informalidad: la política de transferencias puede ser una de las puertas de entrada para un conjunto de posibilidades. *i)* La coordinación programática e institucional entre transferencias de renta y políticas activas de mercado de trabajo parece ser promisoria: la opción por programas de calificación, recalificación e inserción, y el acceso a ellos, deben estar francamente abiertos a todos los beneficiarios de

transferencias no previsionales de renta y formar parte del paquete de prerrogativas de éstos. Los programas se deben diseñar para manejar una variedad de situaciones que ciertamente incluyen a un segmento de la población no directamente "activable" cuya renta debe ser garantizada, aunque incluyan también a segmentos activables; para la inserción de éstos, sería deseable observar realidades locales, distintas situaciones de empleo y una amplia gama de posibles trayectorias ocupacionales (no exclusivamente las usuales "familias" ocupacionales, con sus sesgos sociales y de género: peón-albañil-maestro de obra; auxiliar de cocina-cocinera; manicurista-peinadora, etcétera).

ii) Otra conexión importante se da entre esos programas de renta y los servicios sociales, en especial los servicios de asistencia y cuidados. Estos últimos integran el repertorio de políticas de activación: gracias a la oferta de servicios como guarderías, jardines infantiles y centros para adultos mayores, las personas en edad activa en las familias comprometidas con los cuidados de miembros dependientes pueden optar por participar en el mercado de trabajo. Además, algunos de esos servicios tienen efectos cruciales en las oportunidades de vida de los niños. Los beneficiarios de programas de renta deberían tener acceso garantizado a servicios de cuidado de calidad, preferentemente con base en una perspectiva territorial.

iii) Los beneficios monetarios deberían ir acompañados de la expansión de la provisión y de los mecanismos de control social de servicios de utilidad pública, a fin de garantizar la "infraestructura básica" que posibilite retornos sociales positivos de otras inversiones más directamente sociales.

En relación con el valor del beneficio de los programas de renta, es necesario que se establezca un criterio coherente con la noción de mínimo social: un programa de transferencia de renta debe anclarse en una perspectiva de adecuación a las necesidades sociales no satisfechas. La idea del alivio a la pobreza que se ha incorporado en el Programa Bolsa Familia no atiende esa exigencia: cualquier cantidad, por mínima que sea, representa un cierto grado de alivio. Sin embargo, el beneficio promedio del Programa Bolsa Familia en 2008 ni siquiera permitió que el valor de la línea de indigencia de R$70.00 fuese superado en promedio. Además, el énfasis en condicionalidades es problemático: condicionalidades estrictas pueden producir efectos sociales menos que recomendables: niños que no aprenden en escuelas que no enseñan, suspensión de cobranzas de contrapartidas debido a la ausencia de servicios.[6] Asimismo, la focalización estricta puede llevar a inequidades (como, por ejemplo, la exclusión del pobre de ayer y de mañana; la exclusión por motivos puramente presupuestales) y a las trampas del empleo informal.[7] Sería deseable que se avanzara hacia una perspectiva menos heterónoma y más posibilitadora: de ampliación de opciones, información, acceso y participación.

Finalmente, las políticas de transferencias monetarias, para ser efectivas y

sustentables, deben integrar *de derecho* el sistema de protección social. El nivel de beneficios y su reajuste periódico deben ser determinados por ley con criterios explícitos relacionados con la garantía de renta para la cobertura de necesidades sociales.

d) *Formalización de las comunidades informales*

El enfoque en las llamadas comunidades informales en que se concentra la pobreza es importante, en parte, porque varios servicios o deservicios se consumen colectivamente: la provisión inadecuada o de baja calidad afecta a todos en aquel territorio, haciendo que distintas posiciones económicas se asemejen cuando se considera el bienestar como un todo. Pero también es importante por una razón política: comunidades con mejores niveles de provisión suelen ser más atentas y vigilantes en el mantenimiento de su nivel de bienestar colectivo; comunidades con niveles inadecuados tienden a desarrollar cierta resignación y desaliento político, volviéndose vulnerables a prácticas políticas clientelistas. Al formalizarse esas comunidades con una provisión adecuada de servicios de utilidad pública y sociales, la participación se debe alentar no sólo para que refleje de mejor manera las necesidades y aspiraciones del territorio, sino para que se estimule la coproducción y, por tanto, la mayor efectividad social de la política pública.

e) *Políticas de reducción de la desigualdad de riqueza*

Las políticas de reducción de la desigualdad de riqueza se justifican por sí mismas en un país tan extremadamente desigual como Brasil, aunque también por sus efectos indirectos: sociales (oportunidades mejor distribuidas, menor pobreza rural y mayor actividad en el medio rural), políticos (democracia de mejor calidad, menos asediada por el poder económico) y económicos (proyectos económicamente productivos que se viabilizan con el acceso a la riqueza que normalmente abre el acceso al crédito). En este requisito, como vimos en la tercera parte, el país se encuentra especialmente atrasado.

Existen varios trabajos empíricos que documentan ganancias en productividad y de motivación relacionadas con la propiedad de activos valiosos, como la tierra, el capital físico y el conocimiento. Hay argumentos de justicia distributiva que justifican la redistribución, a partir, por ejemplo, de la concepción de la riqueza *social* como patrimonio común, producido y acumulado en forma a la vez interpersonal e intertemporal, y de la riqueza *personal* de hoy como resultado de la acumulación de oportunidades que en el pasado se distribuían injustamente. La relativa democratización de la propiedad puede realizarse, por ejemplo, mediante la distribución a los trabajadores de participaciones accionarias y dividendos en empresas, y la concomitante introducción de mecanismos de decisión democrática dentro de las empresas, o también mediante la

distribución de una renta básica de ciudadanía, como ocurre en Alaska, o de un capital básico *(stakeholding),* como se practica en el Reino Unido. Éstas pueden (como es el caso del *oil dividend* en Alaska) o no (como es el caso del *stakeholding* en el Reino Unido) estar vinculadas a una única fuente de riqueza, como los *royalties* del petróleo. De un modo general, las cuasirrentas derivadas del monopolio de tipos no multiplicables, o sólo lentamente multiplicables, de riqueza (que incluyen recursos naturales, patrimonio cultural o histórico, créditos de carbón, empleos de calidad) justificarían impuestos para la constitución de fondos públicos de donde podrían emanar rentas o capitales de ciudadanía. La conexión feliz está en que las políticas redistributivas, en este sentido, son también políticas eficientes en el sentido estrictamente económico del término: podrían eliminar las cuasirrentas y permitir un mejor uso de recursos limitados.

4. Conclusión

Serían muchas las transformaciones necesarias para que nos convirtiésemos en un país socialmente más justo. Aquí abordamos solamente un pequeño número de las contribuciones potenciales de un Estado de bienestar universalista y redistributivo. Quisimos argumentar, con base en la experiencia internacional, que semejante proyecto es realizable, que no se trata de una "utopía irrealista". Si consideramos que no gastamos en las políticas sociales siquiera 40% del presupuesto público —marca hace mucho superada incluso por los *welfare states* occidentales más avaros, confirmando al Estado contemporáneo cada vez más como un *welfare state* y cada vez menos como un *power state*—, hay ciertamente margen para el progreso. Pero esto no puede ser todo: también es necesario asegurarnos de la influencia de un Estado de bienestar en la generación de recursos. Parte de esta influencia recae sobre su capacidad de influir en el crecimiento económico, pero otra parte recae sobre sus efectos en la formación de "preferencias por tributación". Este aspecto es crítico, pues el financiamiento de las políticas sociales en Brasil, además de ser insuficiente, tiene un sesgo regresivo —evidente en el mayor peso de los impuestos indirectos y en el gran peso de las contribuciones en los tributos directos, los cuales conjuntamente inciden desproporcionalmente sobre los más pobres— y un efecto prácticamente nulo en la redistribución.[8] Finalmente, y todavía de manera más ambiciosa, sería preciso que nos aseguráramos del alcance transformador del Estado de bienestar en términos del propio patrón de producto y de consumo de las sociedades contemporáneas, lo que, si en verdad ocurriese, lo volvería sustentable en varios sentidos. Éstas son las apuestas.

Una palabra más sobre los Estados y sistemas de bienestar. Un *sistema* de bienestar social es algo más amplio que un *Estado* de bienestar, pues involucra a un amplio

conjunto de actores, como las familias, las empresas, el llamado tercer sector y las comunidades, además del mismo Estado, en la provisión de bienestar. La constitución de un sistema mínimamente coherente no es tarea fácil, pero no deja de ser crucial si el objetivo consiste en maximizar el potencial redistributivo y desarrollista del conjunto de acciones. Tomando también en consideración la creciente permeabilidad de los demás pilares a las desigualdades económicas en las sociedades contemporáneas, no es posible negar el papel protagónico del Estado en la coordinación de esas acciones. Con todo, su acción asume contemporáneamente múltiples formas: provisión directa, financiamiento, reglamentación, control democrático. En el capítulo IV vimos la proliferación de las llamadas políticas sociales privadas en los países desarrollados y sus efectos distributivos regresivos. No es éste un resultado trivial en un país desigual como Brasil. Aunque todavía pueda beneficiarse de la mayor flexibilidad y capilaridad de las inversiones sociales de las empresas y de las acciones de organismos no gubernamentales, desde que se encuentra bajo un control social y democrático, el país ya ha acumulado una experiencia negativa significativa en relación con la provisión privada públicamente financiada de servicios sociales como la salud. Por añadidura, la posibilidad de que las comunidades se autosuministren el bienestar a partir de un *pool* formado por sus propios recursos es muy vulnerable a la desigualdad en la distribución de recursos entre ellas. El examen y la evaluación de las distintas formas de conjugación de provisión pública y no pública en Brasil es un asunto de la mayor importancia: uno de los grandes temas del nuevo siglo, que habremos de investigar en otra ocasión.

[1] En Dinamarca y Holanda, las tasas de recepción del seguro de desempleo cayeron 50% a partir de la adopción de esas políticas (OCDE, 2005). Lindert (2004) afirma que los resultados en relación con el empleo no son muy importantes y G. Esping-Andersen, en comunicación personal a la autora en 2008, estimó en cerca de 30% la tasa de éxito de esas políticas en términos de colocación en el mercado de trabajo.

[2] Sobre una base voluntaria o condicional, hay evidencias exitosas de ambas estrategias (OCDE, 2005). En la estrategia con condicionalidad, ésta se impone después de un cierto periodo en que el desempleado haya estado recibiendo el seguro de desempleo. En Dinamarca, la obligatoriedad de adhesión al programa de entrenamiento se imponía, en 2005, tras dos años de recepción del beneficio.

[3] Los países nórdicos han adoptado la estrategia de niveles adecuados de beneficios.

[4] La opción estadunidense de provisión privada de servicios sociales genera empleos menos seguros y con un piso salarial menos adecuado, además de contribuir a la segmentación del bienestar en la punta de la oferta de servicios. *Cf.* Esping-Andersen (1999).

[5] Es un sistema descentralizado (con reglamentación centralizada y financiamiento parcialmente centralizado) que incluye comités en que participan familias, autoridades locales y profesores, a fin de fijar las metas y la responsabilidad de la autoridad local respecto a la ejecución del presupuesto; incluye una medida de “ciudadanía infantil", en que los propios niños participan en algunas etapas del programa, y también engloba el cuidado y la función educativa y del desarrollo integral de los niños. En el sistema participan profesionales especializados y evaluados; en todos los grupos hay un profesor con formación superior, además de asistentes y auxiliares. Dinamarca creó varias facultades para la formación en tres años de esos profesionales, con un currículo teórico y práctico, y el público previsto es especialmente joven, lo que ha sido una puerta de ingreso de muchos jóvenes al mercado de trabajo y una importante fuente de empleo. En la perspectiva de movilidad ocupacional, característica del régimen de bienestar danés, muchos jóvenes, tras cierto número de años en la actividad, regresan a la universidad y terminan otros estudios. La mayoría de los profesionales es de sexo femenino, pero se intenta procurar una mayor participación de los hombres, de modo que se desnaturalicen las normas de género. Véase OCDE (2000).

[6] Ambas situaciones se dan en Brasil y afectan especialmente a los beneficiarios del Programa Bolsa Familia: en algunas regiones, los resultados escolares de los niños

beneficiados fueron peores que los de los no beneficiados (*cf.* Cedeplar, 2007); la cobranza de las contrapartidas en salud es menos estricta debido a la insuficiente provisión (*cf.* técnicos del MDS en comunicación personal del 10 de diciembre de 2010).

[7] No existe, que nosotros sepamos, una evaluación del PBF al respecto, pero el programa uruguayo registra un aumento de informalidad para eludir la verificación de medios. De todos modos, el contingente de trabajadores formales entre los beneficiarios del PBF era en 2006 y en 2008 menor que entre los no beneficiarios en igualdad de condiciones. *Cf.* Brito y Kerstenetzky (2011).

[8] Según los cálculos de Goñi *et al.* (2011), los impuestos indirectos y las contribuciones prácticamente compensan el efecto progresivo del impuesto sobre la renta.

POSFACIO

En *El Estado de bienestar social en la era de la razón. La reinvención del Estado social en el mundo contemporáneo,* Celia Lessa Kerstenetzky nos ofrece un bien armado y consistente repaso de lo que fue el Estado de bienestar desde sus orígenes. No sólo fue el fruto de contingencias políticas y movilizaciones sociales o respuestas astutas de los dirigentes políticos a reclamos airados, emanados de la cuestión social de su tiempo. También fue, y ha sido, una configuración política institucional con vastos alcances e implicaciones sobre el desempeño de las economías capitalistas, sus democracias y sus ciudadanías. De ahí que se haya dado en hablar del capitalismo democrático como una formación social diferente y superior dentro de la constelación capitalista que emergió y dominó al mundo desde el siglo XVIII.

Este capitalismo democrático, cuyo basamento más firme fue precisamente el Estado de bienestar implantado en la segunda posguerra, pudo recrear y dinamizar el conflicto social, ampliar las democracias y sobrevivir la Guerra Fría, una vez que la confrontación bipolar se resolvió con el desplome del comunismo soviético y su sistema internacional.

Hoy, este capitalismo democrático encara lo que para muchos es una crisis decisiva y el Estado de bienestar, por su parte, se ve acosado por el *austericidio* proveniente de las tormentas fiscales y financieras que forman la secuela de la Gran Recesión de 2008-2009. Éste es un momento crucial de la historia moderna y observatorio singular para volver los ojos a esas formaciones y reestudiar sus dinámicas, idiosincrasias y combinatorias político-económicas. Los recortes presupuestarios y el declive de algunos de los derechos sociales fundamentales anuncian una pauta revisionista cuyo signo distintivo es una regresión en las regiones más avanzadas del planeta.

El libro de Celia Lessa Kerstenetzky, bien fundado y articulado, nos ayuda a ver con claridad y concisión los dilemas que enfrenta hoy el mundo tras el estallido de la Gran Recesión y su secuela de cuasiestancamiento secular en Europa y una recuperación a cámara lenta en los Estados Unidos. Lo que la autora propone para la reflexión y las deliberaciones políticas es el arribo de un ominoso punto de inflexión en las sociedades avanzadas y sus economías políticas. Pero el libro también tiene un mérito singular: está pensado y puesto en circulación *en* y *desde* la mirada latinoamericana, en especial brasileña, cuyas sagas históricas inconclusas han girado precismente en torno a una re construcción del Estado con miras a volverlo un Estado de bienestar propiamente dicho.

A diferencia del gran número de trabajos dirigidos a criticar o defender el Estado de bienestar en el mundo desarrollado, en América Latina las miradas puestas en este tema son todavía insuficientes para comprender los procesos históricos e institucionales que han llevado a superar —o no— la cuestión social en nuestras sociedades. Las relaciones entre acumulación, distribución y redistribución; entre la economía y la política o entre el

Estado y el mercado, no han encontrado así desembocaduras analíticas que a su vez pudieran dar lugar a mutaciones virtuosas en la organización del Estado para encontrar una eficaz conversación entre la democracia, la cohesión y la equidad social.

En el capítulo dedicado a Brasil el lector de esta singular obra tendrá acceso a un mirador bien conformado para acercarse a nuestro inveterado dilema histórico: si el bienestar como conjunto de compromisos del Estado con los derechos fundamentales es un proyecto histórico viable, no tanto en la “edad de la razón" sino en la de la globalidad en crisis, un cambio de época que amenaza volverse sin más torbellino convulso y destructor. Según la autora, se impone afrontar otra pregunta crucial: ¿cuál es la relación entre Estado de bienestar social y desarrollo?

En Brasil se montó un laboratorio privilegiado durante el gobierno del presidente Lula da Silva, quien se singularizó por haber propiciado una combinatoria, insistentemente rechazada como utópica, sobre todo en el marco de la globalización neoliberal que arrancó a fines del siglo pasado. Lo que se buscaba implantar en Brasil era una pauta de desarrollo con un crecimiento económico alto dirigido a la generación de empleos y la ampliación del mercado interno, gracias al arribo al mercado y la producción de alto valor agregado de las enormes capas sociales ocupadas en actividades de baja productividad y menor poder adquisitivo.

Al avanzar por esta ruta, el gran país del sur de América empezó a trazar una ruta diferente a la pauta anterior, cuando el motor de expansión se basaba en el consumo de las clases medias y altas acentuando la de por sí marcada desigualdad en la sociedad carioca. Hoy, todo o mucho de lo logrado ha sido puesto en la picota.

Los Estados sociales, recordemos, fueron construidos a lo largo del siglo XX y sus configuraciones y estilos obedecieron a contingencias políticas y contextos estructurales diversos y sumamente cambiantes. Desde Bismark hasta el Servicio Nacional de Salud británico o el Nuevo Trato rooseveltiano, hay un largo trayecto y múltiples historias nacionales que atender para entresacar las peculiaridades culturales y nacionales que a la vuelta de la segunda mitad del siglo XX desembocaron en las vastas redes institucionales y de recursos públicos que resumieron el reclamo de seguridad y bienestar generalizado emanado de la Gran Depresión y la segunda Guerra Mundial. Por ello, los embates contra el Estado social también deben ubicarse en miradas largas capaces de recoger la propia complejidad política, ideológica y cultural, que condiciona la viabilidad política de tal formación estatal. Así nos lo enseña este texto.

También ha sido importante el papel que el Estado social ha jugado como estabilizador “automático" del ciclo económico, sostén básico de la demanda efectiva y soporte de los arreglos sociales destinados a modular el conflicto y darle estabilidad política y social al sistema económico, un “modo de producción" siempre proclive a gestar grandes y pequeños desequilibrios cuya acumulación lleva o puede llevar a crisis

de gran envergadura. Es por ello que la viabilidad del Estado social no está definida; de hecho, identificar restricciones —como lo hace con agudeza Kerstenetzky— puede servir para estimular la generación de estrategias alternativas.

Desde la primera página, la autora nos ilustra:

> Éste es visiblemente un libro en defensa del Estado de bienestar: de su valor histórico y de su contemporaneidad, de su sentido de urgencia y su ubicuidad […] El Estado de bienestar es una invención política: no es un vástago ni de la democracia ni de la socialdemocracia, aunque ciertamente es la mejor obra de esta última. La defensa de su actualidad se vincula con la defensa de lo mejor de la socialdemocracia: la sistemática resistencia a la disolución de los lazos sociales por los nexos mercantiles …" [p. 15].

Vivir un cambio de época nos obliga a encarar nuevos hitos, complejas y tensas convivencias y disonancias entre política y democracia, economía y sociedad. No sólo estamos en una fase de incertidumbre global aunada a amenazas de declive económico, sino frente al resurgimiento del más agresivo y arcaico nacionalismo, un proteccionismo vinculado sin rubor a la xenofobia y el racismo.

Ciertamente, no hay fórmulas para generalizar y precisar las características específicas que habrían de señalar o conformar el Estado necesario" para la era, pero sí se pueden mencionar algunas líneas maestras de acción. El eje de un Estado que diseñe, impulse y combine políticas capaces de articular demografía y economía, una ampliación ambientalmente responsable de las capacidades productivas de la economía y el fortalecimiento de la convivencia social dentro de los marcos de la democracia y el Estado de derecho es una reforma del Estado sostenida en un pacto fiscal cuyo marco normativo y fundamento sea la igualdad de derechos, como ha señalado con insistencia la CEPAL.

Aceptar el reto que nos lanza Celia Lessa Kerstenetzky debe llevar a iniciar una nueva ronda sobre un cambio en el Estado o el cambio de Estado que parta de asumir su necesidad pero también la de revisar sus obstáculos que, más allá de aspectos financieros (que por otra parte son evidentes), recogen la renuncia a hacerse cargo de la inclusión social y la igualdad como propósitos históricos del Estado democrático constitucional.

No menos Estado sino su renovación y ampliación; no menos sector público sino más, ahora sostenido en formas efectivas de descentralización administrativa, transparencia y deliberación política. Es en la trama institucional resultante de la interminable dialéctica entre economía y sociedad que se tejen las relaciones básicas entre el Estado y el mercado y se definen, siempre de manera transitoria, las modalidades de distribución económica y social que sustentan los diversos regímenes de equidad y solidaridad en los cuales se asientan los sistemas políticos. Es en este sentido,

magistralmente explorado por Celia Lessa Kerstenetzky, que retoma actualidad como mandato central del Estado social en el mundo contemporáneo la redistribución económica y social.

ROLANDO CORDERA CAMPOS
Ciudad Universitaria, enero de 2017

BIBLIOGRAFÍA

Abrahão, J., "Evolução do valor real do salário-mínimo", 2012. Datos generosamente cedidos a la autora.

Acemoglu, D., "Cross-country Inequality Trends", *LIS Working paper,* 296, marzo de 2002.

Adema, W., y M. Ladaique, "Net Social Expenditure", *OECD ELSA Working Paper,* vol. 8, 2005.

Afonso, J. R., "Padrão de financiamento e gasto da política social no Brasil", mimeo, UFRJ, Rio de Janeiro, 2009.

Afonso, J. R., y K. Castro, "Carga tributária bruta global no pós-guerra: 1947-2010", 2012. Datos generosamente cedidos a la autora.

Aghion, P., C. García-Peñalosa y E. Caroli, "Inequality and Economic Growth", en P. Aghion y J. Williamson (comps.), *Growth, Inequality and Globalization,* Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

Alesina, A., y E. Glaeser, *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference,* Oxford University Press, Oxford, 2004.

Alesina, A., y R. Perotti, "Income Distribution, Political Instability, and Investment", *European Economic Review,* vol. 40, 1996, pp. 1203-1228.

Allan, J. P., y L. Scruggs, "Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies", *American Journal of Political Science,* vol. 48, núm. 3, julio de 2004, pp. 496-512.

Almeida, P. R. de, "O desenvolvimento econômico no Brasil, de 1820 a 2006: uma análise histórica com base em indicadores de desempenho", *Revista de Economia e Relações Internacionais,* vol. 5, núm. 10, pp. 5-29, enero de 2007.

Alvarenga, L. V. B., "Gastos tributários sociais-como estamos?", mimeo, CEDE / UFF, Niterói, 2012.

Anttonen, A., "Empowering Social Policy: The Role of Social Care Services", en O. Kangas y J. Palme (comps.), *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries,* Palgrave-Macmillan / UNRISD, Basingstoke, 2005, pp. 88-117.

Arts, W., y J. Gelissen, "Welfare States, Solidarity and Justice Principles: Does the Type Really Matter?", *Acta Sociologica,* vol. 44, 2001, pp. 283-299.

———, "Three Worlds of Welfare Capitalism or More? A State-of-The-Art Report", *Journal of European Social Policy,* vol. 12, núm. 2, 2002, pp. 137-58.

———, "Models of the welfare state", en F. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger y C. Pierson (comps.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, 2010, pp. 569-586.

Baer, W., *The Brazilian Economy – Growth and development,* 6ª ed., Lynne Rienner

Publishers, Boulder, Londres, 2008.
Barbosa, N., y J. A. P. Souza, "A inflexão do governo Lula: política económica, crescimento e distribuição de renda", en M. A. García y E. Sader (comps.), *Brasil entre o passado e o futuro,* Fundação Perseu Abramo / Boitempo Editorial, São Paulo, 2010.
Barbosa, R., "A questão social e política no Brasil", *Pensamento e Ação,* s. f. [1919], pp. 367-417.
Barr, N., *Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State,* Oxford University Press, Oxford, 2001.
Barrientos, A., "Latin America: Towards a Liberal-Informal Welfare Regime", en I. Gough y G. Wood (comps.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts,* Cambridge University Press, 2004, pp. 121-168.
Baslevent, C., y H. Kirmanoglu, "Discerning Self-Interested Behaviour in Attitudes Towards Welfare State Responsibilities Across Europe", *International Journal of Social Welfare,* 20: n. doi:10.1111 / j.l468-2397.2010.0075l.x., 2011.
Benabou, R., "Inequality and Growth", en B. Bernanke y J. Rotemberg (comps.), *NBER Macroeconomics Annual,* MIT Press, Cambridge, 1996.
Benevides, C., *Um estado de bem-estar social no Brasil?,* tesis de maestría, Facultad de Economía de UFF, 2011. Disponible en <http://www.proac.uffbr/cede/sites/default/files/EBES_no_BrasiL2_dissertacao_bene Última consulta, febrero de 2012.
Bergman, L. R., y O. Lundberg, "Perspectives on Determinants of Social Welfare: Introduction", *International Journal of Social Welfare,* vol. 15, suplemento anexo, 2006, pp. S2-S4.
Bjorn, N. H., *Causes and Consequences of Persistent Unemployment,* tesis de doctorado, Departamento de Economía, Universidad de Copenhague, 1995.
Birdsall, N., y J. L. Londono, "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction", *American Economic Review,* vol. 82, núm. 2 (AEA Papers and Proceedings), 1997, pp. 32-37.
Bonelli, R., y L. Ramos, "Distribuição de renda no Brasil: avaliacão das tendências de longo prazo e mudanças na desigualdade desde meados dos anos 70", *Revista de Economia Política,* São Paulo, vol. 13, 2(50), abril-junio de 1993, pp. 76-97.
Bonoli, G., "The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage Against New Social Risks In Mature Welfare States", *Policy & Polítics,* vol. 33, núm. 3, 2005, pp. 431-449.
Boschi, R., *A arte da associação, política de base e democracia no Brasil,* IUPERJ, Rio de Janeiro, 1987.

Bowles, S., y H. Gintis, *Recasting Egalitarianism: New Rules for States Markets, and Communities,* Erik Olin Wright (comp.), Verso, Nueva York, 1999.

———, "Efficient Redistribution: New Rules for Markets, States, and Communities", en *Recasting Egalitarianism: New Rules for States, Markets, and Communities,* Erik Olin Wright (comp.), Verso, Nueva York, 1999.

Brasil, Decreto *núm.* 4682 del 24 de enero dc 1923, "Crêa, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os respectivos empregados". Disponible en <http://www81.data prev.gov.br/sislex/paginas/23/1923/4682.htm>. Última consulta: 20 de diciembre de 2011.

———, Decreto núm. 21076 del 24 de febrero de 1932. "Código eleitoral". Disponible en <htm:/www6.senado.gov.br/legislacao/listapublicacoes.action?id=33626>. Última consulta, abril de 2012.

———, Decreto núm. 22872 del 29 de junio de 1933, "Crêa o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Maritimos, regula o seu funcionamento e dá outras providencias" *(sic).* Disponible en <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1933/22872.htm>. Última consulta, 20 de diciembre de 2011.

Brasil, Decreto núm. 21076 del 24 de febrero de 1932, "Código eleitoral". Disponible en <http://www6.senado.gov.br/le gislacao/listapublicacoes.action?id=33626> Última consulta: abril de 2012.

———, Ministerio de Planeación, Presupuesto y Gestión, "Plan Plurianual 2004-2007". Disponible en http://www.defesanet.com.br/docs/ppa_2004_2007.pdf. Última consulta: febrero de 2012.

———, Ley núm. 4214 del 2 de marzo de 1963, "Estatuto do Trabalhador Rural". Disponible en <http:/www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1963/4214.htm>. Última consulta: diciembre de 2011.

———, Reforma Agrária: Compromiso de todos: A Reforma Agrária no Brasil. 2012. Texto disponible en el sitio web del Palacio de Planalto; disponible en <http://www, planalto.gov.br/publi-04/COLECAO/REFAGR3.HTM>. Última consulta: 27 de enero de 2012.

Briggs, A., "The Welfare State in Historical Perspective", en C. Pierson y F. Castles (comps.), *The Welfare State Reader,* Polity Press, Cambridge,s 2006.

Brito, A. S., y C. L. Kerstenetzky, "Beneficiários do Programa Bolsa Família e mercado de trabalho, considerações metodológicas e substantivas", *Texto para Discusión CEDE,* núm. 21, junio de 2011. Disponible en <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/ TD21_l.pdf>. Última consulta: febrero de 2012.

Buainaim, A. M. (comp.), *Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil,* Editora Unicamp, Campinas, 2008.

Cacciamali, M. C., A. Portela y E. Freitas, "O papel do salário-mínimo nos anos 80: Novas Observações para o Caso Brasileiro", *Revista Brasileira de Economia,* vol. 48, núm. 1, enero/marzo de 1994.

Camargo, J. M., *Minimum Wage in Brazil: Theory, Policy and Empirical Evidence,* Rio de Janeiro, texto para discusión, Departamento de Economía de PUC-Rio, núm. 67, 1984.

Cardoso, A., "Uma utopia brasileira: Vargas e a construção do estado de bem-estar numa sociedade estruturalmente desigual", *Dados,* Rio de Janeiro, vol. 53, núm. 4, 2010, pp. 775-819.

Carleial, L., y M. L. Malaguti, "Informalidade e precarização no mercado de trabalho brasileiro", mimeo, 2001.

Carvalho, F. J. C., "Keynes and the Reform of the Capitalist Social Order", *Journal of Post Keynesian Economics,* vol. 31, núm. 2, 2008-2009, pp. 191-211.

Castles, F. G., *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies,* Aldershot, Dartmouth, 1993.

———, *The Future of the Welfare State – Crisis Myths and Crisis Realities,* Oxford University Press, Oxford, 2004.

———, "The English Speaking Countries", en F. Castles *et al*. (comps.), *The Oxford Handbook of the Welfare State,* Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 630-644.

Castles, F. G., S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger y C. Pierson, "Introduction", en *The Oxford Handbook of the Welfare State,* Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 25-38.

Castro, J. A., "Gasto social no Brasil pós-1988: uma análise sob a ótica da descentralização fiscal", *Revista de Políticas, Planejamento e Gestão da Saúde,* vol. 1, núm. 1, julio-septiembre de 2009.

Castro, J. A., y J. C. Cardoso Junior, "Políticas sociais no Brasil: gasto social do governo federal de 1988 a 2002", en L. Jaccoud (comp.), *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo,* IPEA, Brasilia, 2005.

Castro, J. A., y B. C. Duarte, *Descentralização da educação pública no Brasil, trajetória dos gastos e das matrículas,* Brasilia, texto para discusión del IPEA, 2008. Disponible en <http://www.ipea.gov.br/portal>. Última consulta: 16 de marzo de 2012.

Castro, J. A., J. Mostafa y P. Herculano, "Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda", *Comunicado IPEA,* núm. 75, IPEA, Brasilia, 2011.

CBPP, "Center on Budget and Policy Priorities. Washington", D. C., 2010. Disponible en <http://www.cbpp.org/cms/index.efm? fa=view&id=2992#_ftnref3>. Última consulta: octubre de 2011.

Cedeplar. *Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do programa Bolsa Família,* por encargo del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), 2007. Disponible en <http://www.ipc-undpp.org/doc_africa_brazil/CEDEPLAR_AnaliseA valiacaoPBF.pdf>. Última consulta: febrero de 2012.

Checchi, D., V. Peragine y L. Serlenga, "Income Inequality and Opportunity Inequality in Europe", *Rivista di Politica Económica,* IX-X, 2008, 2009, pp. 263-292.

Comissão Nacional sobre Determinantes Sociais da Saude (CNDSS), *Las causas sociais das iniquidades en saúde no Brasil.* Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2008.

Cook, L., "Eastern Europe and Russia", en F. Castles *et al.* (comps.), *The Oxford Handbook of the Welfare State,* Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 671-688.

Corbucci, P. R., A. Barreto, J. A. de Castro, J. V. Chaves y A. L. Codes, "Vinte anos da constituição federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira", en *Políticas Sociais: acompanhamento e análise – Vinte Anos da Constituição Federal* vol. 2, núm. 17, 2ª ed., DISOC / IPEA, Brasilia, cap. 1, 2008, pp. 17-84.

Cornia, G. A., "Income Distribution under Latin America's New Left Regimes", *Journal of Human Development and Capabilities,* vol. 11, núm. 1, 2010, pp. 85-114. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1080/19452820903481483>. Última consulta: abril de 2012.

Crozier, M., S. P. Huntington y J. Watanuki (comps.), "The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commision", New York University Press, Nueva York, 1975.

Daguerre, A., "Importing Workfare: Policy Transfer of Social and Labour Market Policies from the USA to Britain under New Labour", *Social Policy and Administration,* vol. 38, núm. 2, 2004, pp. 115-118.

Deakin, S., "The 'Capability' Concept and the Evolution of European Social Policy", *New Zealand Journal of Employment Relations,* vol. 34, núm. 1, 2009, pp. 7-26.

Delgado, G., y J. A. de Castro, "Financiamento da previdência rural: situação atual e mudanças", texto para discusión 992, IPEA, Brasilia, 2003. Disponible en <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0992.pdf>. Última consulta: 6 de febrero de 2012.

Del Valle, A. H., "Los estudios sobre regimens de binestar en America Latina", *Revista A-MÉRIKA,* vol. 2, 3, 2009. Disponible en <http://www.revistaamerika.deusto.es>. Última consulta: 2 de noviembre de 2011.

DeParle, J., “Welfare Limits Left Poor Adrift as Recession Hit", *The New York Times,* 9 de abril de 2012. Disponible en <http://www.nytimes.com/2012/04/08/us/welfare-limits-left-poor-adrift-as-recession-hit.html>. Última consulta: abril de 2012.

Draibe, S., “Ciclos de reformas de políticas públicas em ambiente de consolidação da democracia: a experiência brasileira recente de reforma dos programas sociais", mimeo, XXIV Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, agosto de 2000.

———, “The Brazilian Developemental Welfare State: Risk, Decline and Perspectives", en M. Riesco (comp.), *Latin America: A New Developmental Welfare State in the Making?* UNRISD / Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2007.

Draibe, S., y M. Riesco, “Latin America: A New Developmental Welfare State in the Making?", en M. Riesco (comp.), *Latin America: A New Developmental Welfare State Model in the Making?,* Palgrave-Macmillan / UNRISD, Basingstoke, 2007, pp. 21-116.

Edgerton, D., *Warfare State: Britain, 1920-1970,* Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

Erixon, L., *The Rehn-Meidner Model in Sweden: Its Rise, Challenges and Survival,* Scandinavian Working Papers in Economics, núm. 2008:2, Department of Economics, Stockholm University, 2008. Disponible en <http://www2.ne.su.se/paper/wp08_02.pdf>. Última consulta: enero de 2012.

Ervasti, H., T. Fridberg, M. Hjerm, O. Kangas y K. Ringdal, “The Nordic Model", en *Nordic Social Attitudes in a European Perspective,* Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 2008, pp. 1-21.

Esping-Andersen, G., *Social Foundations of Postindustrial Economies,* Oxford University Press, Oxford, 1999.

———, *The Three Worlds of Welfare Capitalism,* Princeton University Press, Princeton, 1990.

———, *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles,* Polity Press, Cambridge, 2009.

Esping-Andersen, G., “*Investing in Children and their Life Chances",* trabajo presentado en el seminario internacional Welfare State and Competitivity, Fundación Carolina, Madrid, 26-27 de abril de 2007.

———, “Education and Equal Life Chances: Investing in Children", en O. Kangas y J. Palme (comps.), *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries,* Palgrave-Macmillan / UNRISD, Basingstoke, 2005, pp. 147-163.

Esping-Andersen, G., y J. Myles, “Economic Inequality and the Welfare State", en W. Salverda *et al.* (comps.), *The Oxford Handbook of Economic Inequality,* Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 639-665.

Esping-Andersen, G., J. Myles, D. Gallie y A. Hemerijck, *Why We Need a New Welfare*

State, Oxford University Press, 2002.

Evans, P. *Constructing a 21st Century Developmental State: and Pitfall Potentialities,* mimeo, University of California, Berkeley, 2009.

Fagnani, E., "Política Social e pactos conservadores no Brasil, 1964-1992", *Economia e Sociedade, núm.* 8, Campinas, junio de 1997, pp. 183-238.

Fausto, B., *História Concisa do Brasil,* Edusp, São Paulo, 2001.

Ferreira, F. H. G., "Inequality and Economic Performance – A Brief Overview to Theories of Growth and Distribution", 1999. Disponible en <http://aede.osu.edu/class/aede438/banerjee/images/inequality_growth.pdf>. Última consulta: 22 de enero de 2010.

Ferreira, F. H. G., y D. Robalino, "Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations", World Bank, Washington, 2011. Disponible en <http://www.wds.world bank.org/servlet/WDSContent Server/WDSP/IB/2010/05/10/000158349_20100510134942/Rendered/PDF/WPS53(Última consulta: 20 de junio de 2011.

Ferreira, J., *João Goulart – uma biografia,* Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2011.

Ferrera, M., "The South European Countries", en F. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger y C. Pierson (comps.), *The Oxford Handbook of the Welfare State,* Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 616-630.

FGV, A Era Vargas, dos anos 20 a 1945, "Jorge Street", 2012. Disponible en <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/jorge_street>. Última consulta: 22 de enero de 2012.

Figueiredo, G. V., "Educação Universal e de Qualidade, um projeto para o Brasil", UFSCar, 2010. Disponible en <http://reuni.mec.gov.br/images/stories/pch7apresentacoes/educacao_universal.pdf>. Última consulta: febrero de 2012.

Filgueira, F., "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Residualismo y Ciudadania Estratificada", en B. Roberts (comp.), *Ciudadanía y política social,* Flacso / SSRC, San José, 1998, pp. 71-116.

Filgueira, F., y J. Martínez Franzoni, "Paradigmas globales y filtros domésticos: las reformas administrativas de las políticas sociales en América Latina", *Revista de Ciencias Económicas,* vol. XVIII, núm. 2, 2002.

Fritzell, J., y V. M. Ritakallio, "Societal Shifts and Changed Patterns of Poverty", *International Journal of Social Welfare,* vol. 19, núm. 1, 2010, pp. S25-S41.

Furtado, C., *O mito do desenvolvimento econômico,* Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1974.

Gelbach, J. B., y L. H. Pritchett, "More for the Poor is Less for the Poor", *Policy Research Working Paper 1799,* The World Bank Development Research Group, Poverty and Human Resources, julio de 1997.

Gelissen, J., "Popular Support for Institutionalised Solidarity: A Comparison between European Welfare States", *International Journal of Social Welfare,* vol. 4, núm. 9, 2000, pp. 285-300.

Giambagi, F., "Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconómicos, os anos FHC (1995-2002)", en F. Giambagi, A. Villela, L. Castro y J. Hermann (comps.), *Economia Brasileira Contemporánea, 1945-2004,* Campus / Elsevier, Rio de Janeiro, 2005.

Goldin, C., y L. Katz, *The Race between Education and Technology,* The Belknap Press, Cambridge, 2008.

Goñi, E., J. H. López y L. Servén, "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America", *World Development,* Washington, vol. 39, núm. 9, 2011, pp. 1558-1569.

Goudswaard, K. P., y C. L. J., Caminada, "The Redistributive Effect of Public and Private Social Programmes: A Cross-Country Empirical *Analysis, International Social Security Review,* vol. 63, núm. 1, enero/marzo de 2010, pp. 1-19.

Gough, I., y G. Wood, "Introduction", en *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America, Cambridge* University Press, Cambridge, 2004.

Gray, M., "Social Development and the Status Quo: Professionalisation and Third Way Co-optation", *International Journal of Social Welfare,* vol. 19, 2010, pp. 463-470.

Guerreiro, M., "Análise dos gastos sociais brasileiros na perspectiva do estado de bem-estar social, 1988 a 2008", tesis de maestría, Programa de Posgrado en Economía de la UFF, Niterói, 2010. Disponible en <http://www.proac.uff.br/cede/sites/defauft/files/Dissertacao_02_Maria_Pandolfi_Gu Última consulta: febrero de 2012.

Gunnarsson, L., B. Korpi y U. Nordenstam, *Early Childhood Education and Care Policy in Sweden, informe de la* OCDE, 1999. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/48/ 17/2479039.pdf>. Última consulta: marzo de 2012.

Gustafsson, S., "Single Mothers in Sweden: Why is Poverty Less Severe?", en K. McFate, R. Lawon y W. J. Wilson (comps.), *Poverty, Inequality and the Future of Social Policy,* Russel Sage, Nueva York, 1995, pp. 291-326.

Hacker, J. S., *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States,* Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

———, "Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States", *American Political Science Review,* vol. 98, núm. 2, 2004, pp. 243-260.

Haggard, S., y R. R. Kaufman, *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia and Eastern Europe,* Princeton University Press, Princeton, 2008.

Hammond, J. L., y B. Hammond, *The Village Labourer, 1760-1832,* Longmans, Green, Londres, 1912.

Harris, J., “The Webbs and Beveridge", en E. Wallis (comp.), *From the Workhouse to Welfare: What Beatrice Webb's 1909 Minority Report Can Teach Us Today,* Fabian Society, Londres, 2009, pp. 55-64.

Hassenteufel, P., y B. Palier, “Towards Neo-Bismarckian Health Care States? Comparing Health Care Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems", *Social Policy and Administration,* vol. 41, núm. 6, diciembre de 2007, pp. 574-596.

Heckman, J., y P. Carneiro, “Human Capital Policy", *NBER Working Paper Series,* WP 9495, 2003, 80 pp.

Hochman, G. “Aprendizado e Difusão na Constituiçao de Políticas: a previdência social e seus técnicos" [s. f.]. Disponible en <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_ 07_/rbcs07_04.htm>. Última consulta: 24 de enero de 2012.

Holzer, H., *The Economic Costs of Child Poverty. Testimony before the US House Committee on Ways and Means.* 2007. Disponible en <http://www.urban.org/url.cfm?ID= 901032>. Última consulta: abril de 2012.

Huber, E., y J. Bogliaccini, “Latin America", en *The Oxford Handbook of the Welfare State,* Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 644-655.

Huber, E., T. Mustillo y J. D. Stephens, “Politics and Social Spending in Latin America", *The Journal of Politics,* vol. 70, núm. 2, abril de 2008, pp. 420-436.

Huber, E. y J. D. Stephens, *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets,* University of Chicago Press, Chicago, 2001.

Hyslop, D., “Rising us Earnings, Inequality and Family Labour Supply: The Covariance Structure of Intrafamily Earnings", *American Economic Review,* vol. 91, núm. 4, 2001, pp. 755-777.

IBGE, “Censo Demográfico de 1950". Disponible en <http://bibioteca.ibge.gov.br/colecao_digital_pubicacoes_multiplo.php?link=CD1950&titulo=Censo%20demogr%C3%A1fico %201950>. Última consulta: 24 de enero de 2012.

———, “Estatísticas do século XX". Disponible en <http://www.ibge.gov.br/seculoxx/default.shtm>. Última consulta: enero de 2012.

IPEA, TD 1500, “Ipea 46 anos. O Brasil em 4 décadas", Brasilia, 2010.

———, “Comunicado do Ipea núm. 98, 15 anos de gasto social federal – nota sobre o periodo 1995-2009", IPEA, Brasilia, 8 de julio de 2011.

IPEADATA, Disponible en <http://www.ipeadata.gov.br/>. Última consulta: enero de 2012.

Jaeger, M. M., “United but Divided: Welfare Regimes and the Level and Variance in

Public Support for Redistribution", *European Sociological Review,* vol. 6, núm. 25, 2009, pp. 723-737.

Jantti, M., M. Bratsberg, K. Roed, R. Raaum, R. Naylor, E. Osterbacka, A. Bjorklund y T. Eriksson, "American Exceptionalism in a New Light: a Comparison of Intergenerational Earnings Mobility in the Nordic Countries, the United Kingdom, and the United States", *IZA Discussion Paper, núm.* 1938, IZA-Bohn, 2006.

Judt, T., y T. Snyder, *Thinking the Twentieth Century,* Penguin Press HC, Nueva York, 2012.

Kangas, O., "Work Accident and Sickness Benefits", en F. Castles *et al*. (comps.), *The Oxford Handbook of the Welfare State,* Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 391-406.

Kangas, O., y J. Palme, "Coming Late – Catching Up: The Formation of a Nordic Model", en *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries,* Palgrave-Macmillan, Basingstoke, 2005, pp. 17-55.

Kangas, O., y J. Palme, "Making Social Policy Work for Economic Development: the Nordic Experience", *International Journal of Social Welfare,* vol. 18, 2009, pp. S62-S72.

Kap, H., *Reform of the Swedish Education System in the Post-war Period as Social Rights of Citizenship,* Swedish Institute for Social Research, Stockholm University. Presentado en la conferencia RC19 "Social Policies, Local Experiments, Travelling Ideas", 20-22 de agosto de 2009, Montreal. Disponible en <http://www.cccg.umontreal.ca/rc19/PDF/Kap-H_Rc192009.pdf>. Última consulta, marzo de 2012.

Katwala, S., "Introduction", en E. D. Wallis (comp.), *From the Workhouse to the Welfare State-What Beatrice Webb's 1909 Minority Report Can Teach us Today, The* Fabian Society, Londres.

Kautto M., "The Nordic Countries'', en F. Castles *et al*. (comps.), *The Oxford Handbook of the Welfare State,* Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 586-601.

Kenworthy, L., *Egalitarian Capitalism – Jobs, Incomes, and Growth in Affluent Countries,* Russell Sage Foundation, Nueva York, 2004.

———, *Jobs with Equality,* Oxford University Press, Oxford, 2008. Kenworthy, L., *The Politics of Helping the Poor,* mimeo, University of Arizona, 2010.

Kerstenetzky, C. L., Social Policy Targeting or Universalism, *20th IPSA World Congress,* Fukuoka, Japón, julio de 2006.

———, *Social Development in Latin America,* texto para discusión CEDE, núm. 26, julio de 2010. Disponible en <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD026_1.pdf [3,4,5]>.

———, *The Brazilian Social Developmental State: A Progressive Agenda in a (still) Conservative Political Society,* mimeo, 2011.

———, "Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa bolsa família", *Dados,* Rio de Janeiro, vol. 52, 2009, pp. 53-83.

———, "Welfare State e Desenvolvimento", *Dados – Revista de Ciências Sociais,* vol. 54, núm. 1, 2011.

———, "Os sentimentos morais da riqueza das nações – progresso e pobreza na economia política clássica", *Economia,* Brasilia, vol. 7, núm. 3, septiembre-diciembre de 2006, pp. 411-430.

———, "Por que se importar com a desigualdade", *Dados – Revista de Ciéncias Sociais,* vol. 45, núm. 4, 2002, pp. 649-675.

Kerstenetzky, C. L., y L. V.-B. Alvarenga, *Déficit de educação no Brasil: uma estimativa,* TD CEDE, núm. 16, mayo de 2009. Disponible en http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD016_0).pdf. Última consulta: febrero de 2012.

———, *SOS SUS, saúde na emergência,* TD CEDE, núm. 57, octubre de 2011. Disponible en <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD57.pdf>. Última consulta: febrero de 2012.

Klausen, J., *War and Welfare, Europe and the US, 1945 to Present,* Palgrave-Macmillan, Nueva York, 2001.

Korpi, W., "Economic Growth and the Welfare State: Leaky Bucket or Irrigation System?", *European Sociological Review,* vol. 1, núm. 2, septiembre de 1985, pp. 97-118.

———, "Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights During Sickness in Eighteen OECD Countries since 1930", *American Sociological Review, vol.* 54, núm. 3, 1989, pp. 309-328.

Korpi, W., y J. Palme, "The Paradox of Redistribution and Strategics of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries", *American Sociological Review,* vol. 63, núm. 5, octubre de 1998 pp. 661-687.

Korpi, W., y J. Palme, "The Social Citizenship Indicator Program (SCIP)". Stockholm: Swedish Institute For Social Research, Stockholm University, 2007. Disponible en: <http://www.sofi.su.se/spin/about-the-project/social-citizenship-indicator-program-scip-1930-2005-1.202043>. Última consulta: febrero de 2012.

Koster, F., "The Welfare State and Globalization: Down and Out or Too Tough to Die?", *International Journal of Social Welfare,* vol. 18, núm. 2, 2009, pp. 153-162.

Krouse, *W., y* M. McPherson, "Capitalism, 'Property-owning Democracy', and the Welfare State", en A. Gutman (comp.), *Democracy and the Welfare State,* Princeton University Press, Princeton, 1988.

Krugman, P., *The Conscience of a Liberal,* W. W. Norton & Company, Nueva York, 2008.

Kuhnle, S., y A. Sander, "The Emergence of the Welfare State", en F. Castles *et al.* (comps.), *The Oxford Handbook of the Welfare State,* Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 61-81.

Kuznets, S., "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review,* vol. 45, núm. 1, 1955, pp. 1-28.

Kwon, H., "The Reform of the Developmental Welfare State in East Asia", *International Journal of Social Welfare,* vol. 18, 2009, pp. S12-S21.

———, *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia (Social Policy in a Development Context),* Palgrave-Macmillan, Nueva York, 2005.

Kwon, H., T. Mkandawire y J. Palme, "Introduction: Social Policy and Economic Development in Late Industrializers", *International Journal of Social Welfare,* vol. 18, abril de 2009, pp. S1-S11.

Langoni, C. G., *Distribuição de renda e crescimento econômico do Brasil,* Expressão e Cultura, 1973.

Larsen, C. A, *Institutional Logic of Welfare Attitudes. How Welfare Regimes Influence Public Support,* Ashgate Publishing Group, Farnham, 2008.

Lavinas, L., "Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras", texto para discusión, IPEA núm. 596, IPEA, Rio de Janeiro, 1998.

Lindert, P., *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century,* Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

Lodemel, I., y H. Trickley (comps.), *An Offer You Can't Refuse,* Policy Press, Bristol, 2000.

López-Calva, L. F., y N. Lustig, "Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress", *The Brookings Institution Press and the United Nations Development Programme,* 2010.

Lopreato, C. R., *O Espírito da Revolta – a greve geral anarquista de 1917,* Annablume, São Paulo, 2000.

Lloyd-Sherlock, P. "Social Policy and Inequality in Latin America: A Review of Recent Trends", *Social Policy & Administration,* s. l., vol. 43, núm. 4, agosto de 2009, pp. 347-363.

Lundberg, E., "The Rise and Fall of the Swedish Model", *Journal of Economic Literature,* XXIII, marzo de 1985, pp. 1-36.

Lustig, N., "Fiscal Policy and Income Redistribution in Latin America: Challenging the Conventional Wisdom", ECINEQWP 2011-227. Disponible en <http://www.ecineq.org/mi lano/WP/ECINEQ2011-227.pdf>. Última consulta: febrero de 2012. Microdatos de POF 2008-2009.

Lustig, N., y D. McLeod, “Are Latin America’s New Left Regimes Reducing Inequality Faster?", adenda al trabajo de Nora Lustig, “Poverty, Inequality, and the New Left in Latin America", Centro Académico Internacional Woodrow Wilson, 2009.

Mahler, V. A., y D. K. Jesuit, “Fiscal Redistribution in the Developed Countries: New Insights from the Luxembourg Income Study", *Socio-Economic Review,* 4, septiembre de 2006b, pp. 483-511.

Malloy, J., *The Politics of Social Security in Brazil,* University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1979.

Mann, K., “Remembering and Rethinking the Social Divisions of Welfare: 50 Years on", *Journal of Social Policy,* vol. 38, núm. 1, 2009, pp. 1-18.

Marcuzzo, M. C., *Keynes and the Welfare State, Departamento de Ciencias Económicas,* Universidad de Roma, “La Sapienza", mimeo, diciembre de 2011.

Marquand, D., *Decline of the Public,* Polity Press, Cambridge, 2004.

Marshall, T. H., “Citizenship and Social Class", en J. Manza y M. Sauder (comps.), *Inequality and Society,* W. W. Norton and Co., Nueva York, 2009.

Martínez Franzoni, J., “Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families and Policies", *Latin America Politics and Society (LAPS),* vol. 50, núm. 2, 2008, pp. 67-100.

Martínez Franzoni, J., y K. Voorend, “The Role of Distributional Coalitions in Welfare Regimes: Chile, Costa Rica and El Salvador", *Social Policy & Administration,* vol. 43, núm. 4, agosto de 2009, pp. 364-381.

Martins, N., “Sen’s Capability Approach and Post Keynesianism: Similarities, Distinctions, and the Cambridge Tradition", *Journal of Post Keynesian Economics,* vol. 31, núm. 4, verano de 2009, pp. 691-706.

Meade, J., *Efficiency, Equality, and the Ownership of Property,* G. Allen and Unwin, Londres, 1964.

Mehotra, S., y E. Delamonica, *Eliminating Human Poverty: Macroeconomic and Social Policies for Equitable Growth,* CROP International Studies in Poverty Research, International Social Sciences Council, Nueva York, 2007.

Mesa-Lago, *C., Ascent to Bankruptcy,* University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1989.

———, *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America,* Oxford University Press, Oxford y Nueva York, 2008.

Midgley, J., “The Definition of Social Policy", en J. Midgley y M. Livermore (comps.), *Handbook of Social Policy,* Sage, Londres, 2009, pp. 3-20.

Midgley, J., y K. I. Tang, “Social Policy, Economic Growth and Developmental Welfare", *International Journal of Social Welfare,* vol. 10, 2001, pp. 244-252.

Morel, N., “From Subsidiarity to ‘Free Choice’, Child and Elder-care Policy Reforms in France, Belgium, Germany and the Netherlands", *Social Policy &Administration*,

vol. 41, núm. 6, diciembre de 2007, pp. 618-637.

Muuri, A., “The Impact of the Use of the Social Welfare Services or Social Security Benefits on Attitudes to Social Welfare Policies", *International Journal of Social Welfare,* vol. 19, núm. 2, abril de 2010, pp. 182-193.

Neri, M., *A nova classe média,* Saraiva / FGV, Rio de Janeiro, 2011.

Nullmeier, F., y F. X. Kaufmann, “Post-Welfare State Development", en F. Castles *et al.* (comps.), *The Oxford Handbook of the Welfare State,* Oxford University Press, 2010, pp. 61-81.

Ocampo, J. A., “Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización", *Nueva Sociedad, núm.* 215, 2008, pp. 36-61.

OCDE, *The Future of Social Protection,* OCDE, París, 1988.

———, *Background Report, OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy: Early Childhood Education and Care Policy in Denmark,* 2000. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/48/37/2475168.pdf>. Última consulta: marzo de 2012. Publicado originalmente por Ministry of Social Affairs y Ministry of Education, Copenhague.

———, *Starting Strong, Early Childhood Education and Care,* OCDE, París, 2001.

———, *Employment Outlook, 2005*. Disponible en <http://www.oecd.org/document/1/0,3746en_2649_33927_34855 489_1_1_1_1,00.html>. Última consulta, marzo de 2012.

———, *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care,* 2006. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/14/32 /37425999.pdf>. Última consulta, 16 de marzo de 2012.

———, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OCDE Countries,* OCDE, París, 2008.

———, *Social Expenditure Database: An Interpretive Guide SOCX 1980-2003,* 2007. Disponible en <http://stats.oecd.org/OECDStatDownloadFiles/OECDSOCX2007InterpretativeGuid Última consulta: 22 de febrero de 2011.

———, *Social Expenditure Database* 2009. Disponible en <http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en_2649_33933_38141385_1_1_1_1,00.h Última consulta: 13 de julio de 2011.

O’Connor, J., *The Fiscal Crisis of the State,* St. Martin’s Press, Nueva York, 1973.

Okun, A., *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff,* Brookings Institution Press, Washington, 1975.

Oliveira, J. A. de A., y S. Fleury, *(Im)Previdência social. 60 anos de história da previdência no Brasi,* Vozes, Rio de Janeiro, 1986.

Oliveira, J. do C., “Alocação dos recursos do fundo PIS", *Pesquisa e Planejamento*

Econômico, vol. 5, núm. 1, 1975, pp. 279-302.

Paes de Barros, R., F. H. G. Ferreira, J. R. Molinas Vega y J. Saavedra Chanduvi, *Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean,* World Bank / Palgrave-Macmillan, Washington, 2009.

Palier, B., "Continental Western Europe", en F. Castles *et al.* (comps.), *The Oxford Handbook of the Welfare State,* Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 601-616.

Palier, B., y C. Martin, "Editorial Introduction. From 'a Frozen Landscape' to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarckian Welfare States", *Social Policy & Administration,* vol. 41, núm. 6, diciembre de 2007, pp. 535-554.

Peng, I., y J. Wong, "East Asia", en F. Castles *et al.* (comps.), *The Oxford Handbook of the Welfare State,* Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 656-671.

Perrin, G., "Reflections on Fifty Years of Social Security", *International Social Security Review,* vol. 22, núm. 4, 1969, pp. 564-603.

Pierson, C., *Beyond the Welfare State – The New Political, Economy of Welfare,* Polity Press, Cambridge, 1991.

———, *Beyond the Welfare State – The New Political Economy of Welfare,* Polity Press, Cambridge, 2007.

Pierson, C., y M. Leimgruber, "Intellectual Roots", en F. Castles *et al.* (comps.), *The Oxford Handbook of the Welfare State,* Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 32-45.

Pierson, P., "The New Politics of the Welfare State", *World Politics,* vol. 48, núm. 2, 1996, pp. 143-179.

Pinheiro, R. P., *A demografia dos fundos de pensão,* Ministério da Previdência Social, Secretaria de Políticas de Previdência Social, Brasilia, 2007. Disponible en <www.previdencia-social.gov.br/conteudoDinamico.pbp?id440>.

Piola, S. >F., E. D. Barros, R. P. Nogueira, L. M. Servo, E. B. Sá y A. B. Paiva, "Vinte anos da Constituição de 1988, o que significaram para a saúde da população brasileira?", en *Políticas Sociais Acompanhamento e Análise*, vol. 2, núm. 17, cap. 3, DISOC/IPEA, Brasilia, 2008, pp. 97-174.

"PNAD indica avanços nas condições de moradia e mercado de trabalho na Bahia", extraído de la Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2010. Disponible en <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?view=article&catid=3:destaques&id=500:-pnad-indica-avancos-nas-condicoes-de-moradia-e-mercado-de-trabalho-na-bahia-& format=pdf&option=com_content>. Última consulta: 14 de enero de 2010.

Polanyi, K., *A grande transformação,* Campus, Rio de Janeiro, 1980. [Existe edición en español: *La gran transformación,* FCE, México, 2003.]

Prasad, N., "Policies for Redistribution: The Use of Taxes and Social Transfers", en OIT Discussion Paper, 2008. Disponible en <http://www.oit.org/public/english/bureau/inst/publications/discussion/dp19408.pdf>. Última consulta: enero de 2012.

"Preserving Health Coverage for the Poor (Opinion)", *The New York Times,* 5 de julio de 2011. Disponible en <http://www.nytimes.com/2011/07/06/opinion/06wed1.html?_r=1>. Última consulta: julio de 2011.

Rangel, L., M. T. Pasinato, R. Silveira, F. López y J. L. Mendonça, "Conquistas, desafios e perspectivas da previdência social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988", en IPEA (comp.), *Políticas sociais, acompanhamento e análise,* vol. 1, núm. 17, cap. 2, IPEA, Brasilia, 2008, pp. 41-96.

Rawls, J., *A Theory of Justice,* Harvard University Press, Cambridge, 1971. [Existe edición en español: *Teoría de la justicia,* FCE, México, 1995.]

———, *Justice as Fairness: a Restatement,* Harvard University Press, Cambridge, 2001.

Reforma agrária. A Reforma Blogspot, s. l., 24 de agosto de 2010. Disponible en <http://reforma.blogspot.com.br>. Última consulta: febrero de 2012.

Ribeiro, J. A. C., "Política social e desenvolvimento", en *Políticas Sociais: acompanhamento e análise, núm.* 18, cap. 1, IPEA, Brasilia, 2011, pp. 9-26.

Riesco, M. (comp.), *Latin America: A New Developmental Welfare State Model in the Making,* Palgrave-Macmillan / UNRISD, Basingstoke, 2007.

Robinson, J., "The Political Economy of Redistributive Policies", en Luis F. López-Calva y N. Lustig (comps.), *Declining Inequality in Latin America: a Decade of Progress?,* Brookings Institution Press / UNDP, 2010.

Rocha, S., *Pobreza no Brasil – Afinal, de que se trata?,* Editora FGV, Rio de Janeiro, 2003, 244 pp.

Rodrik, D., "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?", *NBER Working Papers* 5537, National Bureau of Economic Research, Inc., 1996.

Rothgang, H., H. Obinger y S. Leibfried, "The State and its Welfare State: How do Welfare State Changes Affect the Make-Up of the Nation-State", *Social Policy and Administration,* vol. 40, núm. 3, 2006, pp. 250-266.

Sabadini, M., y P. Nakatani, "Desestruturação e mercado de trabalho no Brasil", mimeo, s. f. Disponible en <http://www.ucm.es/info/ec/jec8/Datos/documentos/comunicaciones/Laboral/Souza%20Mauricio.PDF>. Última consulta: 27 de enero de 2012.

Saboia, J. L. M., *Evolução histórica do salário mínimo no Brasil: fixação, valor real e diferenciação regional,* PNPE-Série Fac-Simile, núm. 15, Rio de Janeiro, 1984.

Saboia, J., "Efeitos do salário mínimo sobre a distribuição de renda no Brasil no período 1995/2005 – resultados de simulações", *Revista Econômica,* vol. 9, núm. 2, 2007,

pp. 270-295.

Santos, C. H. dos, y D. L. Gentil, “A CF/88 e as finanças públicas brasileiras", en J. C. Cardoso Junior (comp.), *A Constituição Brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das politicas públicas nas áreas econômica e social, vol. 1,* IPEA, Brasilia, 2009.

Santos, W. G., *Cidadania e Justiça – a política social na ordem brasileira,* 2ª ed. rev. y actualizada, Campus, Rio de Janeiro [1979],1987.

Scruggs, J. P., y L. Allan, “Welfare State Decommodification and Poverty in Advanced Industrial Democracies", 14th International Conference of Europeanists, Palmer House Hilton, Chicago, 11-13 de marzo de 2004.

Seeleib-Kaiser, M., *Welfare State Transformations: Comparative Perspectives,* Palgrave-Macmillan, Basingstoke, 2008.

Sen, A., *Desenvolvimento como liberdade,* Companhia das Letras, São Paulo, 2000.

———, *Rationality and Freedom,* Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 2004.

———, *Inequality Reexamined,* Harvard University Press, Cambridge, 1992.

Skocpol, T., *Social Policy in the United States,* Princeton University Press, Princeton, 1995.

Sleebos, J., “Low Fertilicy Rates in OECD Countries: Facts and Policy Responses", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers,* OCDE, París, 2003.

Soares, S., *A Desigualdade de Renda entre 1995 e 2009 e tendências recentes,* TD CEDE núm. 51, 2011. Disponible en <http://www.proac.uff.br/code/sites/default/files/TD51.pdf>. Última consulta: febrero de 2012.

Staab, S., “Social Investment Policies in Chile and Latin America: Towards Equal Opportunities for Women and Children?", *Journal of Social Policy,* vol. 39, núm. 4, 2010, pp. 607-626.

Starke, P., H. Obinger y F. G. Castles, “Convergence towards Where: In What Ways, if Any, Are Welfare States Becoming More Similar?", *Journal of European Public Policy,* vol. 15, núm. 7, 2008, pp. 975-1000.

Taylor-Gooby, P., “The Silver Age of the Welfare *State", Journal of Social Policy,* núm. 31, 2002, pp. 597-621.

Titmuss, R., *Essays on the Welfare state,* Yale University Press, New Haven, 1959.

———, *Commitment to Welfare,* Allen and Unwin, Londres, 1968.

———, *Social Policy: An Introduction,* Pantheon Books, Nueva York, 1974.

Townsend, P., *The Last Refuge – A Survey of Residential Institutions and Homes for the Aged in England and Wales,* Routledge & Kegan Paul, Londres, 1964.

Uthoff Botka, A., “Social Security Reforms “, en J. A. Ocampo y J. Ros, *The Handbook*

of Latin American Economics, Oxford University Press, 2010.
Van Oorchot, W., "Solidarity towards Immigrants in European Welfare States", *International Journal of Social Welfare,* s. l., vol. 17, núm. 1, febrero de 2007, pp. 3-14.
Van Oorschot, W., y P. Abrahamson, "The Dutch and Danish Miracles Revisited: A Critical Discussion of Activation Policies in Two Small Welfare States", *Social Policy & Administration,* vol. 39, núm. 2, 2005, pp. 166-180.
Van Parijs, P., "Philosophie de la fiscalité dans le troisième millénaire", en T. Berns, J. C. K. Dupont y M. Xifaras (comps), Bruylant, Bruselas, 2006.
———, *Real Freedom for All: What (if anything) Can Justify Capitalism,* Oxford University Press, Oxford, 1995.
VV. AA., "Previdência Social", en *Políticas Sociais: acompanhamento e análise, núm.* 19, cap. 1, IPEA, Brasilia, 2011a, pp. 13-47.
VV. AA., "Assistência Social", en *Politicas Sociais: acompanhamento e análise,* 19, DISOC/IPEA, Brasilia, 2011b, pp. 49-86.
Veghte, B. W., "Welfare State", en W. Darity (comp.), *The International Encyclopedia of the Social Sciences,* 2ª ed., Macmillan, Nueva York, vol. 9, 2007, p. 67.
Vianna, M. L. W., *A americanização perversa da seguridade social no Brasil,* Revan, Rio de Janeiro, 1998.
Villa, M. A., *A história das constituições brasileiras,* LeYa, São Paulo, 2011.
Waltenberg, F., "Iniquidade educacional no Brasil, uma avaliação com dados do PISA 2000", *Economia,* vol. 6, núm. 1, julio de 2005, pp. 67-118.
"Welfare 1989", en J. Simpson y E. S. C. Weiner (comps.), *The Oxford English Dictionary,* Oxford, University Press, Oxford, 1989, vol. 20, p. 108.
"Welfare 1961", en *The Oxford English Dictionary,* Oxford University Press, Oxford, 1961, vol. 12, p. 276.
Werneck, M. L. T., *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas,* Revan/IUPERJ-UCAM, Rio de Janeiro, 1998.
Wilensky, H. L., *The Welfare State and Equality,* University of California Press, Berkeley, 1975.
Wilensky, H., y C. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare: The lmpact of Industrialization on the Supply and Organization of Social Welfare Services in the United States,* Russell Sage Foundation, Nueva York, [1958] 1975.
World Bank, *World Development Report, Investing in Health,* Oxford University Press, Oxford, 1993; World Bank, Washington, DC,1993.
World Bank, *World Development Report, Equity and Development,* World Bank, Washington, DC, 2006.

Yang, P., y N. Barret, “Understanding Public Attitudes towards Social Security", *International Journal of Social Welfare,* vol. 15, 2006, pp. 95-109.
Zimmern, Sir A. F., *Quo Vadimus,* Oxford University Press, Oxford, 1934.

ÍNDICE ANALÍTICO

ÍNDICE GENERAL

El Estado de bienestar social constituye uno de los proyectos de construcción política más ambiciosos de las sociedades capitalistas. Contrario al planteamiento del fin de esta forma de Estado, en este libro se reivindica su permanencia y sentido de urgencia frente a los nuevos riesgos de nuestra era.

La autora ofrece profundos planteamientos sobre su concepción, la relación entre desarrollo y bienestar y la resistencia, durante las últimas décadas, del *welfare* en los países desarrollados, así como su expansión tardía en América Latina. En la última parte del libro se aborda la constitución histórica e institucional, las políticas sociales y los resultados del Estado de bienestar social en Brasil.

Índice